

CONSEIL DÉPARTEMENTAL, BASSE-TERRE

MARDI
17
JUIN
2025



CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA GUADELOUPE



RÉGION
GUADELOUPE



ASSOCIATION DES
MAIRES
DE GUADELOUPE



ASSEMBLÉE
NATIONALE

ANNEXES RAPPORT AU CONGRÈS

DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX,
RÉGIONAUX, DES PARLEMENTAIRES
ET DES MAIRES

Kanoukafe.com

SOMMAIRE

1. Avant projet de loi organique	04
2. Contribution des partis	
ANG	81
CIPPA sur la fiscalité	84
FRONT	87
GUSR	92
MoDem Guadeloupe	97
PPDG	101
PSG	104
UPLG	106
3- Contribution des experts	
Fiscalité	
CMS Francis LEFEBVRE	120
Sébastien MATHOURAPARSAD, Professeur en économie,	256
Organisation et compétences	
Fred RENO, Professeur de Science politique,	473
Julien MERION, Docteur en Science politique,	494
Emblèmes	
Didier DESTOUCHES, Maître de conférences d’histoire du droit	505
Liste des acteurs auditionnés ou consultés	538

I. AVANT-PROJET DE LOI ORGANIQUE



Avant-Projet de loi organique relative à l'évolution institutionnelle et statutaire de la Guadeloupe

L'objectif de ces travaux est de « sortir » de la quasi-impasse dans laquelle ont été enfermée les discussions sur l'évolution de la Guadeloupe et de mettre **à la disposition des Guadeloupéens, une proposition transparente**, faisant apparaître les contours de la future organisation de la Guadeloupe, tels qu'ils ont été précisés par les résolutions votées par le Congrès des élus guadeloupéens au fil des années.

Ces travaux d'amendements de la commission ad-hoc d'une part associent l'ensemble de la société guadeloupéenne (les groupes et partis politiques, la commission extrarégionale citoyenne, les conseils consultatifs, la presse...). Le présent texte sera transmis au gouvernement qui sera chargé d'organiser la consultation référendaire dont le résultat validera ou non cette proposition d'évolution institutionnelle et statutaire.

Principes directeurs retenus :

- Une collectivité unique issue de la fusion de la Région et du Département.
- Ce texte s'appuie sur les spécificités de notre archipel et tire pour partie inspirations du CGCT et des textes déjà en vigueur pour des territoires d'outre-mer : la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique, la Guyane, la Corse.
- Ce texte s'appuie sur les résolutions votées lors des Congrès successifs et notamment celui du 12 juin 2024. Il propose une collectivité qui s'inscrit au sein de la République Française (article 74) dotée d'une assemblée unique, d'un maximum de 60 élus et qui maintient le statut de RUP pour la Guadeloupe.
- Enfin, ce texte propose de clarifier la répartition des compétences entre l'État et la nouvelle collectivité objet du présent texte.

Principales innovations :

- Mise en place d'une citoyenneté guadeloupéenne basée, entre autres, sur les critères des CIMM (Centres d'Intérêts Matériels et Moraux).
- Mise en place de moyens institutionnels de démocratie participative à travers la proposition d'un Conseil civique de la Guadeloupe, instance de citoyens guadeloupéens tirés au sort selon des critères de représentativité.
- Maintien d'une élection à la proportionnelle au scrutin de liste dans le cadre de 8 circonscriptions permettant d'assurer une représentation des îles du Sud.

Quatre institutions principales :

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe élit, en son sein, une commission permanente. Cette commission est composée du président de l'assemblée territoriale, de ses 9 vice-présidents et de 10 autres membres, soit un nombre total de membres fixé à 25 par le règlement intérieur, dans un souci de gouvernance resserrée, en cohérence avec le format retenu pour l'assemblée.

La Commission permanente assure, par délégation de l'Assemblée, la continuité du processus décisionnel et la gestion courante de la collectivité, dans le respect des limites fixées par la loi et l'assemblée elle-même. Elle est responsable devant l'Assemblée et devant la population.

Deux instances sont par ailleurs créées :

- Le Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel de la Guadeloupe, un organe consultatif d'experts de la société civile résultant de la fusion du CESER et du CCEE.
- Le Conseil civique, forme de « sénat du peuple » composé de 60 citoyens guadeloupéens tirés au sort selon des critères de représentativité, visant à permettre à un échantillon représentatif de la population guadeloupéenne d'accompagner la collectivité dans la mise en œuvre de son action, avec un pouvoir d'initiative législative encadré.

Un mode de scrutin consolidé

Il est proposé **une élection au scrutin de liste à deux tours**, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

Il est proposé un découpage de l'archipel de la Guadeloupe en huit circonscriptions électorales, avec une répartition de sièges comme suit :

Circonscriptions	Composition la circonscription	Nombre de sièges de la circonscription
Basse-Terre 1	Communes de Baillif, Bouillante, Vieux-Habitants, Saint-Claude, Basse-Terre, Gourbeyre, Vieux-Fort, Trois-Rivières, Capesterre-Belle-Eau	11
Basse-Terre 2	Communes de Goyave, Petit-Bourg, Baie-Mahault, Lamentin, Sainte-Rose, Deshaies, Pointe-Noire	16
Grande-Terre 1	Communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Le Gosier	14
Grande-Terre 2	Communes de Morne-à-l'Eau, Petit-Canal, Port-Louis, Anse-Bertrand, Le Moule, Saint-François, Sainte-Anne	14

Marie-Galante	Communes de Capesterre-de-Marie-Galante, Grand-Bourg, Saint-Louis	2
La Désirade		1
Terre-de-Bas		1
Terre-de-Haut		1

Au terme des deux tours, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à 40% des sièges.

Les autres sièges sont répartis au sein de chaque circonscription à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sur l'ensemble de la circonscription, au prorata des voix obtenues par chaque liste dans la section.

Élection de la Commission permanente

La commission permanente est élue par l'Assemblée Territoriale. Chaque groupe politique formé au sein de l'Assemblée Territoriale peut présenter une liste ne pouvant être composée que de membres de l'Assemblée Territoriale.

La liste recueillant la majorité relative des suffrages exprimés obtient le tiers des 25 sièges composant de la Commission permanente, arrondi à l'entier supérieur.

SOMMAIRE

TITRE I ER : DISPOSITIONS GENERALES (ARTICLES 1 A 7)	6
TITRE II : L'APPLICATION DES LOIS ET REGLEMENTS EN GUADELOUPE (ARTICLES 8 A 13)	8
TITRE III : LES INSTITUTIONS DE LA GUADELOUPE (ARTICLES 14 A 102)	13
Chapitre 1 : L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe (Articles 16 à 57)	13
Section 1 : Composition et formation (Articles 17 à 30)	13
Sous-section 1 : Composition et mode de scrutin (Articles 17 à 21)	13
Sous-section 2 : Conditions d'éligibilité et inéligibilités (Articles 22 à 30)	16
Section 2 : Règles de fonctionnement (Articles 31 à 41)	23
Section 3 : Attributions et pouvoirs de l'Assemblée Territoriale (Articles 42 à 56)	26
Chapitre 3 : La Commission Permanente (Articles 55 à 62)	34
Chapitre 4 : Le Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe (Articles 63 à 67)	36
Section 1 : Organisation (Articles 64 à 66)	36
Section 2 : Attributions (Article 67)	37
Chapitre 5 : Le Conseil civique (Articles 68 à 76)	38
Section 1 : Organisation (Articles 69 à 76)	38
Section 2 : Attributions (Articles 71 à 72)	39
Chapitre 6 : Participation des électeurs à la vie de la collectivité (Articles 73 à 75)	40
Section 1 : Pétition des électeurs et des citoyens à la vie de la collectivité (Article 73)	40
Section 2 : Référendum local en Guadeloupe (Article 74)	40
Section 3 : Consultation des électeurs de la Guadeloupe (Article 75)	43
TITRE IV : LES COMPETENCES (ARTICLES 76 A 114)	45
Chapitre 1er : La répartition des compétences entre l'État, la Guadeloupe et les communes (Article 77 à 109)	45
Section 1 : Les compétences de l'État (Article 77)	45
Section 2 : Les compétences particulières exercées par la Guadeloupe (Articles 78 à 92-4)	47
Section 3 : La participation de la Guadeloupe à l'exercice des compétences de l'État (Articles 93 à 98)	54
Section 4 : Les relations entre collectivités de la Guadeloupe (Articles 99 à 111)	57
Chapitre 2 : Les modalités des transferts de compétence (Articles 110 à 113)	62
TITRE V : LE REPRESENTANT DE L'ETAT ET L'ACTION DE L'ETAT EN GUADELOUPE (ARTICLES 114 A 129)	65
Chapitre 1er : Le représentant de l'État (Articles 114 à 115)	65
Chapitre 2 : La coordination entre l'État et ses services et la Guadeloupe (Articles 116 à 117)	65
Chapitre 3 : La coordination entre l'État et ses services et la Guadeloupe (Articles 118 à 119)	66
TITRE VII : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL, FINANCIER ET BUDGETAIRE	

(ARTICLES 120 A 129-15)	67
Chapitre 1^{er} : Le contrôle de légalité et le tribunal administratif (Articles 120 à 125)	67
Chapitre 2 : Dispositions relatives au contrôle budgétaire et comptable et à la chambre territoriale des comptes (Articles 126 à 139-15)	71

Titre I er : Dispositions générales (Articles 1 à 7)

Article 1

La Guadeloupe est un archipel composé de l'île de la Basse-Terre, de l'île de la Grande-Terre, de l'île de la Désirade, de l'île de Marie-Galante, de l'archipel des Saintes et de l'ensemble des îles et îlots comprises dans ses eaux territoriales.

Le chef-lieu de la Guadeloupe est la commune de Basse-Terre.

Au sein de la République française, la Guadeloupe constitue une **collectivité d'outre-mer régie par l'article 74** de la Constitution, en lieu et place des collectivités territoriales régionale et départementale. Elle est dotée de l'autonomie.

La Guadeloupe s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par la présente loi.

La République garantit l'autonomie de l'archipel de la Guadeloupe et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses caractéristiques et contraintes particulières, liées à son insularité caribéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, sociale, ayant développé un lien à sa terre.

Article 2

Les institutions de la Guadeloupe comprennent l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, le Conseil Exécutif de la Guadeloupe, le conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe (CESEC-G) et la Commission permanente de l'Assemblée et le Conseil civique de la Guadeloupe.

Le représentant de l'État¹ est dépositaire des pouvoirs de la République. Il représente le Gouvernement de la République.

La Guadeloupe est représentée au Parlement français et au Conseil économique, social et environnemental de la République dans les conditions fixées par les lois organiques².

Article 3

Pour l'application à la Guadeloupe du premier article de la présente loi :

- Les références au département et à la région sont remplacées par la référence à la Guadeloupe ;
- Les références au conseil général et au conseil régional sont remplacées par la référence à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ;
- Les références au président du conseil général et au président du conseil régional sont remplacées par la référence au président de la Commission permanente de la

¹ Dans la configuration institutionnelle d'aujourd'hui, c'est le préfet.

² Pas de modifications par rapport à la situation actuelle.

Guadeloupe.

Article 4

La Guadeloupe succède au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe dans tous leurs droits, leurs biens et obligations, ainsi que dans toutes les délibérations et actes pris par ces derniers.

Le transfert de ces biens, droits et obligations est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu à aucune indemnité ou perception de droits, impôts ou taxes, de quelque nature que ce soit, à aucun versement d'honoraires au profit des agents de l'État, ni à la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts³.

Article 5⁴

Il est institué une citoyenneté Guadeloupéenne dont bénéficient les personnes de nationalité française ou d'une nationalité relevant du droit européen qui remplissent une ou plusieurs des conditions suivantes :

- Être né en Guadeloupe avant l'entrée en vigueur de la présente loi ;
- Avoir au moins un de ses deux parents qui y est né ou bénéficiant de la citoyenneté guadeloupéenne ;
- Justifier d'une durée de mariage ou de pacte civil de solidarité avec une personne bénéficiant de la citoyenneté guadeloupéenne ;
- Avoir sa résidence principale en Guadeloupe depuis au moins **vingt années**.

Au moins un de ces quatre critères donne accès à la possibilité pour une personne, selon un mécanisme fixé par décret après consultation de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, de demander la citoyenneté guadeloupéenne.

Les périodes passées en dehors de la Guadeloupe pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, interruptives du délai pris en considération pour apprécier la condition de domicile.

Article 6

La Guadeloupe détermine librement les signes identitaires permettant de marquer sa personnalité aux côtés de l'emblème national, l'emblème européen et des signes de la République.

Ces décisions sont prises par l'expression collective des guadeloupéens, sous la forme d'une consultation des citoyens guadeloupéens.

³ Cet article du code général des impôts prévoit une « contribution de sécurité immobilière ».

⁴ Proposition de rédaction pour la résolution votée le 12 juin 2024 introduisant le concept de citoyenneté Guadeloupéenne; aucun droit n'y est, pour le moment, associé.

Article 7⁵

Les communes de la Guadeloupe sont des collectivités territoriales s'administrant librement par des assemblées élues au suffrage universel direct.

Titre II : L'application des lois et règlements en Guadeloupe (Articles 8 à 13)

Article 8

Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables en Guadeloupe les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.

Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit en Guadeloupe, sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives⁶ :

1. À la composition, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, ainsi que de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ;
2. A la défense nationale ;
3. Au domaine public et privé de l'Etat et de ses établissements publics ;
4. A la nationalité, à l'état et la capacité des personnes ;
5. Aux agents publics de l'Etat ;
6. A la procédure administrative contentieuse ;
7. Aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'Etat et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics ;
8. A la lutte contre la circulation illicite et au blanchiment des capitaux, à la lutte contre le financement du terrorisme, aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière, au régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, aux intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives.

⁵ Les communes se voient garantir leur liberté et ne peuvent faire l'objet d'une tutelle de la collectivité supra.

⁶ Dans ces domaines de compétences appartenant à l'État, les lois et règlements sont applicables pleinement et ne font pas l'objet d'une modification propre à la Guadeloupe.

Sont également applicables de plein droit en Guadeloupe les lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication, ainsi que toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République.

Article 9

I. - Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur en Guadeloupe à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale.

Le présent I n'est pas applicable aux actes individuels.

II. - La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi, une ordonnance ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs est assurée sous forme électronique, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité. Le Journal officiel de la République française est mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite. Lorsqu'une personne demande à obtenir sur papier un acte publié au Journal officiel de la République française, l'administration lui communique l'extrait correspondant. L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique.

III. - Sont applicables de plein droit en Guadeloupe les dispositions réglementaires en vigueur dans l'Hexagone qui définissent les actes individuels devant être publiés dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche.

IV. - En Guadeloupe, la publication des actes et documents administratifs au bulletin officiel d'un ministère diffusé sous forme électronique dans des conditions garantissant sa fiabilité produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

V. - Les dispositions législatives et réglementaires applicables en Guadeloupe font l'objet d'une publication officielle⁷.

Article 10

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est consultée :

1. Sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Guadeloupe ;
2. Sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution⁸ ;

⁷ À mesure de l'avancement des travaux, un Journal Officiel de la Guadeloupe devra être mis en place, devenant l'outil de publication officielle, sur le modèle du Journal Officiel de la RF, ou du Journal Officiel de Nouvelle-Calédonie.

⁸ L'article 74-1 habilite le Gouvernement à adapter par voie réglementaire des lois relevant du domaine de

3. Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Guadeloupe.

Les projets de loi mentionnés aux 1° et 3° sont accompagnés, le cas échéant, des documents prévus aux articles 8 et 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution⁹.

Les projets de texte et les documents mentionnés aux cinq premiers alinéas sont transmis sous forme imprimée et par voie électronique à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

À la demande du président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et en accord avec le représentant de l'État, les services de l'État en Guadeloupe peuvent être entendus par la commission de l'Assemblée Territoriale concernée.

L'Assemblée Territoriale dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Sauf lorsqu'est en cause la définition du statut de la Guadeloupe prévue par l'article 74 de la Constitution, l'avis peut être émis par la Commission permanente si elle y a été habilitée par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Les consultations mentionnées aux alinéas précédents doivent intervenir, au plus tard, avant l'adoption du projet de loi ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie. Les avis portant sur les projets de loi qui, dès l'origine, comportent des dispositions relatives à l'organisation particulière de la Guadeloupe sont rendus de façon implicite ou expresse avant l'avis du Conseil d'État.

Les avis émis au titre du présent article font l'objet d'une publication officielle.

Lorsque l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe fait usage de la faculté qui lui est ouverte par l'article 52, les résolutions par lesquelles elle présente des propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires applicables en Guadeloupe ont valeur d'avis au sens du présent article lorsque le Parlement ou le Gouvernement décident de suivre, en tout ou partie, ces propositions.

À la demande du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, le représentant de l'État est tenu de consulter l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe sur les propositions de loi mentionnées au présent article.

Article 10-1

Au plus tard le lendemain de l'adoption d'un avis par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe émis en application de l'article 10, les groupes constitués au sein de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peuvent remettre au Président un avis dit « minoritaire » sur le projet de texte ayant

compétences de l'État, s'appliquant dans l'Hexagone et les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74. Ce 2° propose une consultation obligatoire de l'Assemblée Territoriale au sujet de ces ordonnances.

⁹ Ce quatrième alinéa impose qu'en application des 1° et 3°, soient transmises à l'Assemblée Territoriale les études d'impact et documents joints par le Gouvernement à tout projet de loi.

fait l'objet dudit avis.

L'avis minoritaire est annexé à l'avis de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 11

La Commission permanente est consultée sur les projets de décret à caractère réglementaire introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions particulières à la Guadeloupe.

Elle est également consultée, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, sur les traités ou accords qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 53¹⁰ de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la Guadeloupe.

À la demande du président de l'assemblée territoriale et en accord avec le représentant de l'État, les services de l'État en Guadeloupe peuvent être entendus par la Commission permanente.

La Commission permanente dispose d'un délai d'un mois pour émettre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Les avis émis au titre du présent article font l'objet d'une publication officielle.

Article 12

Les lois, ordonnances et décrets intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique dans des matières qui relèvent désormais de la compétence des autorités de la Guadeloupe peuvent être modifiés ou abrogés, en tant qu'ils s'appliquent à la Guadeloupe, par les autorités de la Guadeloupe selon les procédures prévues par la présente loi organique.

Article 13

I. - Lorsque le Conseil constitutionnel a constaté qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la Guadeloupe, en tant qu'elle s'applique à cette dernière, cette loi peut être modifiée ou abrogée par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

II. - Le Conseil constitutionnel est saisi par le président de l'assemblée territoriale après délibération de cette dernière, ou en exécution d'une délibération de l'assemblée Territoriale de la Guadeloupe, par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat. Il informe de sa saisine, qui doit être motivée, les autres autorités titulaires du pouvoir de le saisir ; celles-ci peuvent présenter des observations dans le délai de quinze jours.

Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois.

¹⁰ Article 53.1 de la Constitution : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. »

Titre III : Les institutions de la Guadeloupe (Articles 14 à 102)

Article 14

Les organes de la Guadeloupe comprennent l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, la Commission permanente et son président.

Ces organes sont assistés du Conseil économique, social, environnemental et culturel de Guadeloupe (CESEC-G) ainsi que du Conseil civique de la Guadeloupe.

Article 15

Nul ne peut être à la fois membre de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et membre du CESEC-G ou du Conseil civique de la Guadeloupe.

Chapitre 1 : L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe (Articles 16 à 57)

Article 16

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe règle par ses délibérations les affaires de la Guadeloupe. Les compétences de la collectivité relevant du domaine de la loi sont exercées par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Toutes les matières qui sont de la compétence de la Guadeloupe relèvent de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi organique à la Commission permanente ou au président de l'assemblée territoriale.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe vote le budget et les comptes de la Guadeloupe.

Elle contrôle l'action de la Commission permanente.

Section 1 : Composition et formation (Articles 17 à 30)

Sous-section 1 : Composition et mode de scrutin (Articles 17 à 21)

Article 17

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est élue au suffrage universel direct.

Article 18

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est composée de soixante membres élus pour six ans

et rééligibles. Elle se renouvelle intégralement.

Les pouvoirs de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe expirent lors de la première réunion de l'assemblée nouvellement élue en application des dispositions du premier alinéa du I de l'article 21. Cette disposition n'est pas applicable en cas de dissolution.

Il est proposé que l'archipel de la Guadeloupe constitue désormais huit circonscriptions, avec une répartition de sièges comme suit :

Circonscriptions	Composition la circonscription	Nombre de sièges de la circonscription
Basse-Terre 1	Communes de Baillif, Bouillante, Vieux-Habitants, Saint-Claude, Basse-Terre, Gourbeyre, Vieux-Fort, Trois-Rivières, Capesterre-Belle-Eau	11
Basse-Terre 2	Communes de Goyave, Petit-Bourg, Baie-Mahault, Lamentin, Sainte-Rose, Deshaies, Pointe-Noire	16
Grande-Terre 1	Communes de Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Le Gosier	14
Grande-Terre 2	Communes de Morne-à-l'Eau, Petit-Canal, Port-Louis, Anse-Bertrand, Le Moule, Saint-François, Sainte-Anne	14
Marie-Galante	Communes de Capesterre-de-Marie-Galante, Grand-Bourg, Saint-Louis	2
La Désirade	Communes de La Désirade	1
Terre-de-Bas	Communes de Terre-de-Bas	1
Terre-de-Haut	Communes de Terre-de-Haut	1

Les limites des communes auxquelles se réfèrent les dispositions précédentes sont celles qui résultent des dispositions en vigueur à la date de promulgation de la présente loi organique.

Article 19

I. - L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est composée de représentants élus au scrutin de liste, à deux tours, dans huit circonscriptions territoriales correspondant au découpage électoral définies par la présente loi organique.

Le scrutin est proportionnel, sans adjonction ni suppression de noms, ni modification de l'ordre de présentation des candidats sur les listes.

Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation au sein de chaque circonscription.

II. - Au premier tour de scrutin, si une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés dans une circonscription, elle se voit attribuer une prime majoritaire égale à 40 % du nombre total de sièges à pourvoir dans cette circonscription, arrondi à l'entier supérieur.

Les sièges restants sont répartis entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés dans ladite circonscription, selon la règle de la plus forte moyenne.

III. - Si aucune liste n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés dans une circonscription, un second tour est organisé.

Seules peuvent s'y présenter les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour dans cette même circonscription.

La liste arrivée en tête au second tour bénéficie de la prime majoritaire de 40 % des sièges à pourvoir, arrondie à l'entier supérieur. Les sièges restants sont répartis entre toutes les listes qualifiées, selon la règle de la plus forte moyenne.

En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, la prime est attribuée à la liste dont les candidats présentent la moyenne d'âge la plus faible.

La composition de ces listes peut être modifiée pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour. En cas de modification de la composition d'une liste, l'intitulé de la liste et l'ordre de présentation des candidats peuvent également être modifiés.

Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié aux services du représentant de l'État par le candidat placé en tête de la liste sur laquelle ils figuraient au premier tour.

En cas d'égalité pour l'attribution du dernier siège dans une circonscription, celui-ci est attribué à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages dans ladite circonscription. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué **au plus jeune**¹¹ des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Article 20

Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

¹¹ Proposition « d'inverser » la logique généralement en vigueur au profit du plus jeune en position éligible.

Chaque liste comporte un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir dans chaque section, augmenté de deux.

Nul ne peut être candidat sur plus d'une liste.

Article 21

I. - Les élections pour le renouvellement intégral de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe sont organisées dans les deux mois qui précèdent l'expiration du mandat des membres sortants.

Elles sont organisées dans les trois mois qui suivent l'annulation globale des opérations électorales, la démission de tous les membres de l'assemblée ou la dissolution de l'assemblée. Ce délai commence à courir soit à compter de la lecture de l'arrêt du Conseil d'État, soit à compter de la réception des démissions par le président de l'Assemblée, soit à compter de la publication officielle du décret de dissolution.

Les électeurs sont convoqués par décret. Le décret fait l'objet d'une publication officielle quatre semaines au moins avant la date du scrutin.

II. - Lorsqu'un siège de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe devient vacant pour quelque cause que ce soit, il est pourvu par le candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la section de la liste dont le membre sortant est issu.

Lorsque l'application de cette règle ne permet plus de combler une vacance, le siège demeure vacant jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Toutefois, si le tiers des sièges de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe vient à être vacant pour quelque cause que ce soit, il est procédé au renouvellement intégral de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dans les trois mois qui suivent la dernière vacance.

Sous-section 2 : Conditions d'éligibilités et inéligibilités (Articles 22 à 30)

Article 22

Nul ne peut être élu à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe s'il n'est âgé de dix-huit ans révolus.

Sont éligibles à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe les personnes jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi et inscrites sur une liste électorale en Guadeloupe ou justifiant qu'elles remplissent les conditions pour y être inscrites au jour de l'élection.

Article 23

I. - Sont inéligibles à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe :

1. Les personnes privées, par décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, de leur droit d'éligibilité en application des lois qui autorisent cette privation ;
2. Le représentant de l'État, les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints du représentant de l'État, les membres du cabinet du représentant de l'État et les chefs de subdivisions administratives en exercice ou qui ont exercé leurs fonctions en Guadeloupe depuis moins de trois ans ;
3. Les personnes déclarées inéligibles en application des articles L. 118-3, L. 118-4, LO 136-1 ou LO 136-3 du code électoral ;
4. Le Défenseur des droits.

II. - En outre, ne peuvent être élus membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe s'ils exercent leurs fonctions en Guadeloupe ou s'ils les ont exercées depuis moins de six mois :

1. Les magistrats des juridictions administratives et des juridictions judiciaires ;
2. Les membres des corps d'inspection et de contrôle de l'État ;
3. Les directeurs et chefs de service de l'État ;
4. Le directeur général des services de la collectivité et les secrétaires généraux des institutions, les directeurs généraux, inspecteurs généraux, inspecteurs, directeurs, directeurs adjoints de la Guadeloupe ou de l'un de ses établissements publics et les membres du cabinet du président de l'assemblée territoriale.

III. - Ne peuvent pas non plus être élus membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, exclusivement dans la section où ils exercent ou ont exercé depuis moins de six mois leurs fonctions :

1. Les officiers des armées de terre, de mer et de l'air et les personnels de la gendarmerie en activité en Guadeloupe ;
2. Les fonctionnaires des corps actifs de police en activité en Guadeloupe ;
3. Les chefs de circonscription administrative de la Guadeloupe ;
4. Les agents et comptables exerçant pour le compte de la Guadeloupe agissant en qualité de fonctionnaire employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes ou indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature.

Article 24

I. – Le mandat de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est incompatible :

1. Avec la qualité de membre du conseil économique, social, environnemental et culturel ou du Conseil civique de la Guadeloupe ;
2. Avec les fonctions de militaire en activité ;
3. Avec les fonctions de magistrat des juridictions administratives ou des juridictions judiciaires et avec les fonctions publiques non électives ;

4. Avec les fonctions de membre d'une autorité publique administrative indépendante créée par la Guadeloupe ;
5. Avec les fonctions de directeur ou de président d'établissement public, lorsqu'elles sont rémunérées ;
6. Avec les fonctions de dirigeant ou de membre de l'organe délibérant d'une des sociétés mentionnées aux articles 121, 122, 122-1, 122-2, 122-3 et 122-4, lorsqu'elles sont rémunérées ;
7. Avec les fonctions de président ou de membre de l'organe délibérant, ainsi que de directeur général ou de directeur général adjoint, exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux ayant une activité en Guadeloupe, ou avec toute fonction exercée de façon permanente en qualité de conseil auprès de ces entreprises ou établissements ;
8. Avec les fonctions de chef d'entreprise, de président du conseil d'administration, de président ou de membre du directoire, de président du conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant exercées dans :
 - a. Les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par la Guadeloupe ou ses établissements publics, sauf dans le cas où ces avantages découlent nécessairement de l'application d'une législation ou d'une réglementation de portée générale en vigueur en Guadeloupe ;
 - b. Les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de la Guadeloupe ou de l'un de ses établissements publics ;
 - c. Les sociétés dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements visés aux a et b ;
 - d. Les sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste principalement à fournir des conseils aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux a à c du présent 8° ;
9. Avec l'exercice des fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds.

L'incompatibilité définie au 7° ne s'applique pas au représentant désigné, soit en cette qualité, soit du fait d'un mandat électoral local, comme président ou comme membre de l'organe délibérant d'une entreprise nationale ou d'un établissement public en application des textes organisant cette entreprise ou cet établissement.

Le 8° est applicable à toute personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'établissement, de la société ou de l'entreprise en cause.

II. – Un représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ne peut cumuler son mandat avec plus d'un des mandats suivants : député ou sénateur, représentant au Parlement européen.

Si le candidat appelé à remplacer un représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité mentionnés au présent II, il dispose d'un délai de trente

jours à compter de la vacance pour faire cesser l'incompatibilité en démissionnant de la fonction ou du mandat de son choix. À défaut d'option dans le délai imparti, le représentant de l'État constate l'incompatibilité et le remplacement est assuré par le candidat suivant dans l'ordre de la liste.

III. – Il est interdit à tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe d'accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance dans l'un des établissements, sociétés ou entreprises visés au I.

IV. – Il est interdit à tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe de :

1. Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ;
2. Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a débuté dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ;
3. Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés au 8° du I ;
4. Fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou toute autre structure publique étrangers.

V. – Il est interdit à tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil.

Il est interdit à tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme :

1. Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil, s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ;
2. Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés au 8° du I du présent article.

VI. – Nonobstant les dispositions du I, les représentants à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peuvent être désignés par cette assemblée pour représenter la Guadeloupe dans des organismes d'intérêt local, à la condition que ces organismes n'aient pas pour objet propre de faire ni de distribuer des bénéfices et que les intéressés n'y occupent pas de fonctions rémunérées.

En outre, les représentants à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peuvent exercer les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des sociétés d'économie mixte d'équipement local ou des sociétés ayant un objet exclusivement social lorsque ces fonctions ne sont pas rémunérées.

VII. – Il est interdit à tout avocat inscrit à un barreau, lorsqu'il est investi du mandat de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, d'accomplir directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'un secrétaire, aucun acte de sa profession dans les affaires à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pour crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique

ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit ou à l'épargne ; il lui est interdit, dans les mêmes conditions, de plaider ou de consulter pour le compte de l'une des sociétés, entreprises ou établissements visés au I, ou de plaider contre l'État ou ses établissements publics, les sociétés nationales, la Guadeloupe ou ses établissements publics, les communes de Guadeloupe ou leurs établissements publics.

VIII. – Il est interdit à tout représentant de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

IX. – Il est interdit à tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe de prendre une part active aux actes relatifs à une affaire à laquelle il est intéressé soit en son nom personnel, soit comme mandataire.

Article 25

I. – Tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dont l'inéligibilité se révélera après l'expiration du délai pendant lequel son élection peut être contestée ou qui, pendant la durée de son mandat, se trouvera frappé de l'une des incapacités qui fait perdre la qualité d'électeur est déclaré démissionnaire par arrêté du représentant de l'État soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur.

II. – Le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévus au présent titre doit, dans les trente jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil d'État, démissionner de son mandat de représentant ou mettre fin à la situation incompatible avec l'exercice de celui-ci. Si la cause d'incompatibilité survient postérieurement à l'élection, le droit d'option est ouvert dans les mêmes conditions.

Par dérogation au premier alinéa, au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la date de la décision du Conseil d'État, le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui se trouve dans un cas d'incompatibilité prévu au V bis de l'article 24 met fin à cette situation soit en cédant tout ou partie de la participation, soit en prenant les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de celle-ci soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part.

À l'expiration des délais prévus aux premier et deuxième alinéas du présent II, le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité prévus au présent titre est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil d'État, statuant au contentieux, à la requête du représentant de l'État ou de tout représentant.

Toutefois, à l'expiration du délai de trente jours, les deuxième et troisième alinéas de l'article LO 151 du code électoral sont applicables au représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité mentionnés au II de l'article 24 de la présente loi organique¹².

¹² Les fonctions de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et de député étant incompatibles, ces deux alinéas prévoient qu'à « défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis à la date la plus ancienne prend fin de plein droit ». En cas d'élections acquises le même jour, le mandat qui prend fin de plein droit est celui acquis dans la circonscription comptant le moins grand nombre d'habitants.

Dans le délai prévu au premier alinéa du présent II, tout représentant est tenu d'adresser au représentant de l'État une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune. Cette déclaration énumère également les participations directes ou indirectes qui confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil. En cours de mandat, il doit déclarer dans les mêmes formes tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale. Ces déclarations font l'objet d'une publication officielle.

Le représentant de l'État examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. S'il y a doute sur la compatibilité des fonctions ou activités exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le représentant de l'État, le représentant lui-même ou tout autre représentant saisit le Conseil d'État, statuant au contentieux, qui apprécie si le représentant intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité.

Si une incompatibilité est constatée, le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe doit régulariser sa situation dans un délai de trente jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil d'État. À défaut, le Conseil d'État le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

Le représentant qui n'a pas procédé à la déclaration prévue au troisième alinéa du présent II est déclaré démissionnaire d'office sans délai par le Conseil d'État à la requête du représentant de l'État ou de tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

La démission d'office est aussitôt notifiée au représentant de l'État, au président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et à l'intéressé. Elle n'entraîne pas d'inéligibilité.

III. – Par dérogation au II, le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui a méconnu l'une des interdictions édictées aux VII à IX de l'article 24 est déclaré démissionnaire d'office, sans délai, par le Conseil d'État, à la requête du représentant de l'État ou de tout représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. La démission d'office n'entraîne pas d'inéligibilité.

IV. – Un décret en Conseil d'État fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

Article 26

I. - Le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui a la qualité d'agent public au moment de son élection est placé en dehors du cadre de l'administration ou du corps auquel il appartient dans les conditions prévues par le statut ou le contrat qui le régit. Il est, à l'expiration de son mandat, réintégré à sa demande, selon le cas, dans le cadre ou le corps auquel il appartenait avant son élection à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, éventuellement en surnombre, ou dans l'entreprise du secteur public qui l'employait sous un régime de droit public ou de droit privé.

II. - Lorsque le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe a la qualité de salarié à la date de son élection, il peut bénéficier, à sa demande, d'une suspension de son contrat de travail. Cette demande est satisfaite de plein droit dès lors que le salarié justifie, à la date de l'élection, d'une ancienneté minimale d'une année dans l'entreprise.

Article 27

La démission d'un représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est adressée au Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, qui en informe immédiatement le représentant de l'État. Cette démission prend effet dès sa réception par le président de l'assemblée.

Article 28

Le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui manque à un grand nombre de réunions ordinaires sans excuse légitime admise par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut être déclaré démissionnaire d'office par l'assemblée suivant les modalités du règlement intérieur de l'assemblée.

Le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe présumé absent au sens de l'article 112 du code civil¹³ est provisoirement remplacé à l'assemblée, dès l'intervention du jugement constatant la présomption d'absence, par le candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la liste dont le présumé absent est issu.

Article 29

Les élections de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peuvent être contestées dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats, par tout candidat ou tout électeur de la circonscription, devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Le même droit est ouvert au représentant de l'État s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été respectées.

La proclamation du candidat devenu représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe par application du premier alinéa du II de l'article 21 peut être contestée dans le délai de quinze jours à compter de la date à laquelle ce candidat a remplacé le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dont le siège est devenu vacant.

La constatation par le Conseil d'État de l'inéligibilité d'un ou de plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus déclarés inéligibles. Le Conseil d'État proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

Le représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dont l'élection est contestée reste en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur la réclamation.

Article 30

Les recours contre les arrêtés mentionnés à l'article 25 et contre les délibérations mentionnées à l'article 28 sont portés devant le Conseil d'État statuant au contentieux. Ils sont suspensifs.

¹³ Article 112 du Code civil : « Lorsqu'une personne a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence sans que l'on en ait eu de nouvelles, le juge des tutelles peut, à la demande des parties intéressées ou du ministère public, constater qu'il y a présomption d'absence ».

Toutefois, le recours n'est pas suspensif lorsqu'un représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale devenue définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques, civils et de famille.

Section 2 : Règles de fonctionnement (Articles 31 à 41)

Article 31

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son élection. Ce règlement fixe les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues par la présente section au Chapitre 1.

Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.

Le règlement intérieur est adopté par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 32

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se réunit à l'initiative de son Président, au moins quatre fois par an, au chef-lieu de la collectivité.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est également réunie à la demande du tiers de ses membres sur un ordre du jour déterminé.

Article 33

En cas de circonstances exceptionnelles, les membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peuvent être réunis par décret.

En cas de vacance du siège du président de l'assemblée, pour quelque cause que ce soit, la Commission permanente de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe convoque sans délai l'Assemblée Territoriale et il est procédé à l'élection d'une nouvelle Commission permanente, selon les modalités prévues à l'article 57.

Article 34

Le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut décider que la réunion de l'Assemblée se tienne en plusieurs lieux, par visioconférence.

Lorsque la réunion de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se tient par visioconférence, le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres dans les différents lieux par visioconférence.

Les votes ne peuvent avoir lieu qu'au scrutin public. En cas d'adoption d'une demande de vote secret, le président reporte le point de l'ordre du jour à une séance ultérieure, qui ne peut se tenir par visioconférence. Le scrutin public peut être organisé soit par appel nominal, soit par scrutin électronique, dans des conditions garantissant sa sincérité. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante. Le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

La réunion de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ne peut se tenir en plusieurs lieux par visioconférence ni pour l'élection du président et de la Commission permanente, ni pour l'adoption du budget, ou du compte administratif, ni pour la formation de ses commissions, ni pour la désignation de ses membres ou de délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs. L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se réunit en un seul et même lieu au moins une fois par session.

Lorsque la réunion de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se tient entièrement ou partiellement par visioconférence, elle est diffusée en direct à l'attention du public sur le site internet de la Guadeloupe. Lorsque des lieux sont mis à disposition par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe pour la tenue d'une de ses réunions par visioconférence, chacun d'entre eux est accessible au public.

Lorsque la réunion de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se tient entièrement ou partiellement par visioconférence, il en est fait mention dans la convocation.

Le règlement intérieur fixe les modalités pratiques de déroulement des réunions en plusieurs lieux par visioconférence.

Article 35

Le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe exerce la police de l'Assemblée Territoriale dans l'enceinte de celle-ci. Il peut faire expulser de la salle des séances toute personne qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit flagrant, il peut faire procéder à des arrestations. Il en dresse le procès-verbal qu'il transmet immédiatement au procureur de la République.

En cas de besoin, il peut faire appel au représentant de l'État pour s'assurer le concours de la force publique.

Article 36

Le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut déléguer aux vice-présidents certaines de ses attributions. Il peut déléguer sa signature aux responsables des services publics placés sous son autorité.

Article 37

Aucune séance de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ne peut s'ouvrir que si les deux tiers au moins de ses membres n'est pas présente ou représentée. Les délibérations de l'Assemblée Territoriale ne sont valables que si plus de la moitié des membres sont présents ou représentés.

Si le quorum n'est pas atteint au jour fixé pour l'ouverture de la session, celle-ci est renvoyée de plein droit au troisième jour qui suit, dimanche et jours fériés non compris. Les délibérations

sont alors valables quel que soit le nombre de membres présents ou représentés. La durée de la session court à partir du jour fixé pour la seconde réunion.

Si le quorum n'est pas atteint au cours d'une séance autre que celles qui sont renvoyées de plein droit en application des dispositions de l'alinéa précédent, la délibération est renvoyée au lendemain, dimanche et jours fériés non compris. Elle est alors valable quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Un membre de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe empêché d'assister à une séance peut donner délégation de vote pour cette séance à un autre membre ; le vote par procuration est autorisé dans la limite d'une procuration par membre.

Article 38

La démission d'un membre de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est adressée au Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, qui en informe immédiatement le représentant de l'État. Cette démission est définitive dès sa réception par le Président de l'Assemblée Territoriale.

Tout membre de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui, sans raison valable, a refusé de remplir les fonctions de sa charge est déclaré démissionnaire par le Conseil d'État. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée au Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation.

Le règlement intérieur de l'Assemblée Territoriale précise la définition d'une abstention persistante.

Le membre démissionnaire ne peut être réélu avant l'expiration du délai d'un an.

Article 39

Les séances de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe font l'objet d'un compte rendu intégral publié officiellement et rendu accessible au public sur support numérique, dans un délai de huit jours à compter de ces séances.

Article 40

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe détermine, dans les limites fixées par le code général des collectivités territoriales pour les membres des assemblées délibérantes des départements et des régions, les garanties accordées aux membres de l'Assemblée Territoriale en ce qui concerne les autorisations d'absence ou le crédit d'heures, les garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle, les garanties accordées à l'issue du mandat et le droit à la formation, les indemnités de déplacement et frais de séjour engagés pour prendre part aux réunions de l'Assemblée Territoriale et les dépenses résultant de l'exercice d'un mandat spécial, ainsi que le régime de sécurité sociale et de retraite.

Il fixe le montant de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation éventuellement allouée au Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 40-1

Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de l'Assemblée Territoriale lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

Article 41

Les groupes d'élus se constituent par la remise au Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et du nom de leur représentant. Ils peuvent se déclarer d'opposition.

Le fonctionnement des groupes d'élus à l'Assemblée Territoriale peut faire l'objet de délibérations sans que puisse être modifié, à cette occasion, le régime indemnitaire des élus.

L'Assemblée Territoriale peut affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau ainsi que des moyens de transport et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications.

Le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut, sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ouvre au budget de la Guadeloupe, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'Assemblée Territoriale, charges sociales incluses.

Le président l'assemblée est l'ordonnateur des dépenses susmentionnées.

L'élú responsable de chaque groupe d'élus décide des conditions et des modalités d'exécution du service confié que ces collaborateurs accomplissent auprès de ces groupes au sein de l'Assemblée Territoriale.

Section 3 : Attributions et pouvoirs de l'Assemblée Territoriale (Articles 42 à 56)

Article 42

L'exercice des compétences attribuées à la Guadeloupe par le chapitre I du titre IV relève de l'Assemblée Territoriale, à l'exception de celles qui sont attribuées par la présente loi à la Commission permanente ou au président de l'assemblée territoriale.

Article 42-1

Avant l'examen du projet de budget, le président de l'assemblée territoriale présente :

1. Un rapport sur la situation de la Guadeloupe en matière de développement durable et sur les orientations et programmes visant à améliorer cette situation ;

2. Un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la Guadeloupe, les politiques menées et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Article 43

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe vote le budget et approuve les comptes de la Guadeloupe. Le budget de la Guadeloupe prévoit et autorise les recettes et les dépenses de la Guadeloupe pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année.

Il comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses. Certaines interventions et activités ou certains services sont individualisés au sein de budgets annexes. Ces budgets annexes sont votés en équilibre réel.

Le budget de la Guadeloupe est voté en équilibre réel.

Le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion, d'une part, du produit des emprunts, d'autre part, des subventions spécifiques d'équipement, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités à échoir au cours de l'exercice.

Ne sont obligatoires que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Sont également obligatoires pour la collectivité :

1. Les dotations aux amortissements ;
2. Les dotations aux provisions et aux dépréciations ;
3. La reprise des subventions d'équipement reçues.

Les modalités d'application des sixième à neuvième alinéas sont déterminées par décret.

Le budget de la collectivité est voté soit par nature, soit par fonction. Si le budget est voté par nature, il comporte, en outre, une présentation croisée par fonction ; s'il est voté par fonction, il comporte une présentation croisée par nature.

La nomenclature par nature et la nomenclature par fonction sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'outre-mer et du budget.

Les recettes de la section d'investissement se composent notamment :

- a. Du produit des emprunts ;
- b. Des dotations ;
- c. Du produit des cessions d'immobilisations, selon des modalités fixées par décret ;

- d. Des amortissements ;
- e. Du virement prévisionnel de la section de fonctionnement et du produit de l'affectation du résultat de fonctionnement ;
- f. Des produits des taxes et impôts prélevés par la Guadeloupe en application des compétences prévues par le chapitre 2 du Titre IV.

Les recettes non fiscales de la section de fonctionnement se composent notamment des produits d'exploitation, des produits domaniaux, des produits financiers, des remboursements, subventions et participations, des dotations, des travaux d'équipement en régie et réductions de charges, des produits exceptionnels et des résultats antérieurs.

Elles se composent également du produit de la neutralisation des dotations aux amortissements et de la reprise des subventions d'équipement reçues.

Les modalités d'application des treizième à avant-dernier alinéas sont déterminées par décret.

Les opérations sont détaillées par nature et par fonction conformément au cadre comptable établi sur la base des principes du plan comptable général.

La première délibération budgétaire peut faire l'objet d'une ou plusieurs délibérations modificatives. Ces délibérations sont des rectifications au budget. Celles-ci interviennent suivant la procédure retenue pour le vote du budget dans les mêmes formes.

Aucune augmentation de dépenses ou diminution de recettes ne peut être adoptée si elle ne trouve pas sa contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est pas accompagnée d'une proposition d'économie ou de ressources nouvelles de la même importance.

Article 43-1

Le projet de budget est communiqué par la Commission permanente à l'Assemblée Territoriale avec les rapports correspondants douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à son examen.

Si le budget n'est pas exécutoire avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique, le président de l'assemblée territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater par douzième les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

Si l'Assemblée Territoriale n'a pas voté le budget avant le 15 avril et sous réserve des dispositions de l'article 46-2, le représentant de l'État, après avis de la Chambre Territoriale des Comptes et de l'assemblée territoriale, établit sur la base des recettes de l'exercice précédent un budget pour l'année en cours. S'il s'écarte de l'un au moins de ces avis, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 15 avril, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, le président de l'assemblée territoriale peut, sur autorisation de l'Assemblée Territoriale, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, à l'exclusion des crédits afférents au remboursement de la dette.

L'autorisation mentionnée au quatrième alinéa précise le montant et l'affectation des crédits. Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme ou d'engagement votée sur des exercices antérieurs, le président de l'assemblée territoriale peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice concerné par la dernière délibération budgétaire à laquelle est annexé l'échéancier de l'autorisation de programme ou d'engagement.

Les crédits correspondants, visés aux alinéas ci-dessus, sont inscrits au budget lors de son adoption. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans les conditions ci-dessus.

Article 43-2

Lorsque le budget de la Guadeloupe n'est pas voté en équilibre réel, la Chambre Territoriale des Comptes, saisie par le représentant de l'État dans le délai de trente jours à compter de la transmission qui lui est faite de la délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, le constate et propose à l'Assemblée Territoriale, dans le délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures budgétaires nécessaires au rétablissement de l'équilibre. La chambre territoriale des comptes demande à l'Assemblée Territoriale une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération rectifiant le budget initial doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la communication des propositions de la chambre territoriale des comptes.

Si l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe n'a pas délibéré dans le délai prescrit ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la Chambre Territoriale des Comptes, qui se prononce sur ce point dans le délai de quinze jours à compter de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État.

Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la Chambre Territoriale des Comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Article 43-3

Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, un débat a lieu à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe sur les orientations budgétaires de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.

Article 43-4

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe définit, par une délibération distincte du vote du budget, les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales.

Toutefois, pour les aides financières dont l'attribution n'est pas assortie de conditions, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut décider :

1. D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;
2. D'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun

d'eux, l'objet et le montant de l'aide financière.

L'individualisation des crédits ou l'établissement de la liste conformément au point 2 vaut décision d'attribution des aides financières précitées. L'Assemblée Territoriale peut déléguer à la Commission permanente l'exercice des attributions qu'il détient en vertu du présent article.

Article 43-5

I. □ Tout groupement ou toute association, œuvre ou entreprise privée ayant reçu une subvention est soumis au contrôle de l'autorité de la Guadeloupe qui l'a accordée.

Tous les groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions fournissent à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise privée ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres groupements, associations, œuvres ou entreprises privées, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la Guadeloupe et l'organisme subventionné.

II. □ Lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, l'autorité administrative qui attribue une subvention conclut une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire produit un compte rendu financier qui atteste la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent II et le compte rendu financier de la subvention sont communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Les organismes de droit privé ayant reçu de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant annuel fixé par décret déposent auprès du représentant de l'État en Guadeloupe leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent II et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues, pour y être consultés.

La formalité de dépôt auprès du représentant de l'État en Guadeloupe, prévue à l'avant-dernier alinéa du présent II, n'est pas exigée des organismes ayant le statut d'association ou de fondation.

Article 44

Lorsque le budget de la Guadeloupe a été adopté, les délibérations adoptées par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe en matière de contributions directes ou taxes assimilées entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit l'ouverture de la session budgétaire alors même qu'elles n'auraient

pas pu être publiées avant cette date.

Les règles applicables aux impôts sur le revenu et à l'impôt sur le bénéfice des sociétés et des autres personnes morales sont celles qui sont en vigueur au dernier jour de la période au titre de laquelle l'impôt est dû.

Article 45

En matière pénale, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut assortir les infractions à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut également prévoir des sanctions administratives en toutes matières.

Le produit des amendes perçues en application du présent article est versé au budget de la Guadeloupe.

Les agents assermentés de la Guadeloupe et des communes peuvent constater les infractions aux réglementations de la Guadeloupe, et des communes dans les conditions fixées par la loi.

Article 46

Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut assortir les infractions aux délibérations et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables.

Article 47

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut réglementer le droit de transaction dans les matières de sa compétence. Lorsqu'elle porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, la transaction ne peut intervenir qu'avec l'accord du procureur de la République.

Article 48

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est consultée par le représentant de l'État sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords qui ressortissent à la compétence de l'État et ont vocation à s'appliquer en Guadeloupe.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est également consultée par le gouvernement sur les projets et propositions d'actes de l'Union européenne et de la Communauté européenne relatifs aux Régions Ultra-Périphériques. Elle s'engage à obtenir une dérogation permanente aux règles

douanières européennes via l'article 349 TFUE.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai peut être réduit à quinze jours en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut, lors des consultations intervenues par application des alinéas qui précèdent, voter des résolutions qui sont adressées par son Président au représentant de l'État.

Article 49

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est consultée par le représentant de l'État :

1. Sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Guadeloupe ;
2. Sur les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, lorsqu'ils sont relatifs à la Guadeloupe.

Ces consultations doivent intervenir, au plus tard, avant l'examen du projet de loi ou de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie. Toutefois, les avis portant sur les projets de loi qui, dès l'origine, comportent des dispositions relatives à l'organisation particulière de la Guadeloupe doivent être rendus de façon implicite ou expresse avant l'avis du Conseil d'État.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est consultée sur les créations et suppressions de communes de la Guadeloupe. Elle est également consultée, en cas de désaccord de la Commission permanente ou des conseils municipaux intéressés, sur la modification des limites territoriales des communes et des communes associées et le transfert de leur chef-lieu.¹⁴

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe est consultée sur l'évolution des règles, établies par le gouvernement en matière de durée d'affectation des fonctionnaires de l'État dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer, qui sont appliquées en Guadeloupe pour déterminer si le centre des intérêts matériels et moraux de ces fonctionnaires y est situé.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dispose d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut également être consultée par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat sur les propositions de loi mentionnées au présent article. Le représentant de l'État est informé de cette consultation. L'Assemblée Territoriale dispose d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Au plus tard le lendemain de l'adoption d'un avis par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe en application du présent article, les groupes constitués en son sein peuvent remettre à son président une opinion sur le projet de texte sur lequel porte cet avis. Les opinions sont annexées à l'avis de l'Assemblée Territoriale.

¹⁴ Disposition temporaire dans l'élaboration de cet avant-projet, un titre relatif à l'organisation des communes sera proposé, donnant pleine compétence aux institutions et autorités de la Guadeloupe.

Les avis de consultation émis par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe s'imposent au demandeur.

Les avis émis au titre du présent article font l'objet d'une publication officielle.

Article 50

Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut adopter des résolutions demandant que soient complétées, modifiées ou abrogées les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Guadeloupe. Ces résolutions sont adressées par le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe au représentant de l'État.

Article 51

Les articles L. 1411-1 et L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales¹⁵ sont applicables aux délégations de service public de la Guadeloupe, de ses établissements publics et des syndicats mixtes auxquels elle participe.

Les assemblées délibérantes de ces personnes morales de droit public se prononcent sur le principe de toute délégation de service public. Elles statuent au vu d'un rapport auquel est annexé un document présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

Elles se prononcent deux mois au moins après la saisine de la commission. Les documents sur lesquels elles se prononcent leur sont transmis au moins quinze jours avant leur délibération.

Le présent article ne s'applique pas aux délégations de service public lorsque ce service est confié à une personne morale de droit public ou intégralement détenue par des personnes publiques, et à condition qu'elle réalise la majeure partie de son activité avec l'autorité délégante et que l'activité déléguée figure expressément dans ses statuts ou dans son objet social.

Article 52

Les membres d'une autorité administrative indépendante créée par l'assemblée territoriale de la Guadeloupe sont nommés par délibération de la Commission permanente. Cette nomination ne peut intervenir qu'après une audition publique du candidat proposé par la Commission permanente.

Article 53

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, à la demande de la Commission permanente, du Conseil civique de la Guadeloupe ou d'au moins 20 % de ses membres, peut créer des commissions d'enquête composées pour moitié d'élus de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe (à la représentation proportionnelle des groupes d'élus) et pour moitié de membres du Conseil civique de la Guadeloupe.

¹⁵ Ces articles du CGCT permettent à une collectivité territoriale, leurs groupements ou établissements publics de réaliser des conventions de délégations de service publics avec un ou plusieurs opérateurs économiques.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics de la Guadeloupe en vue de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. Il ne peut être créé de commissions d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire.

Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet au cours de la même année.

Article 54

Les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe qui ne sont pas prévues par la présente loi, sont fixées par le règlement intérieur de l'assemblée. Ce règlement peut être déféré au tribunal administratif. Il fait l'objet d'une publication officielle.

Chapitre 3 : La Commission Permanente (Articles 55 à 62)

Article 55 – de la mise en place de la commission permanente

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe élit, en son sein, une commission permanente. Cette commission est composée du président de l'assemblée territoriale, de ses 9 vice-présidents et de 15 autres membres, soit un nombre total de membres fixé à 25 par le règlement intérieur, dans un souci de gouvernance resserrée, en cohérence avec le format retenu pour l'assemblée.

La composition de la commission permanente doit refléter la configuration politique de l'assemblée territoriale issue du scrutin. Chaque groupe politique constitué peut y être représenté de manière proportionnelle, dans le respect de la représentation pluraliste des sensibilités exprimées lors des élections.

La commission permanente exerce les compétences qui lui sont déléguées par l'assemblée territoriale dans les conditions prévues par le règlement intérieur. Elle rend compte de ses travaux à chaque session de l'assemblée territoriale.

Les modalités précises de fonctionnement, de quorum et de désignation des membres de la commission permanente sont fixées par le règlement intérieur de l'assemblée territoriale, dans le respect des principes de transparence, d'efficacité et de représentativité.

Article 56 – de la durée du mandat des membres de la commission permanente

Les membres de la commission permanente autres que le président sont nommés pour la même

durée que le président.

Les pouvoirs de la commission permanente expirent à l'ouverture de la première réunion de l'Assemblée Territoriale suivant chaque renouvellement de l'Assemblée Territoriale.

Article 57 – de la composition de la commission permanente

La commission permanente est composée du président de l'Assemblée Territoriale, de vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres, sous réserve que le nombre total de ses membres ne soit pas supérieur à 50% de l'effectif de l'Assemblée Territoriale.

La commission permanente de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe se compose du président, de neuf vice-présidents et de 15 autres membres.

Article 58 – des vacances de sièges

En cas de vacance de siège de membre de la commission permanente autre que le président, l'Assemblée Territoriale peut décider de compléter la commission permanente.

La ou les vacances sont alors pourvues selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article L- 4133.5 du CGCT.

A défaut d'accord, il est procédé au renouvellement intégral des membres de la commission permanente, selon la procédure prévue aux quatrième et cinquième alinéa de l'article L-4133.5 du CGCT.

Article 59 – des attributions de la commission permanente

La commission permanente délibère sur toutes les affaires qui lui sont déléguées par l'Assemblée Territoriale.

Les délégations de l'Assemblée Territoriale à la commission permanente sont effectuées lors de chaque renouvellement de l'Assemblée Territoriale.

L'Assemblée Territoriale fixe, par une délibération adoptée dans un délai de trois mois à compter de son renouvellement, la liste des compétences dont l'exercice est, sous son contrôle, délégué à sa commission permanente.

Ces délégations sont consenties sous le contrôle de l'Assemblée Territoriale.

Elles font l'objet d'une délibération votée par l'Assemblée Territoriale.

Elles peuvent être modifiées, supprimées ou complétées par l'Assemblée Territoriale.

Article 60 – des réunions de la commission permanente

La commission permanente est réunie au moins une fois par mois.

Le président peut annuler ou reporter une réunion. Il peut aussi convoquer une réunion complémentaire chaque fois qu'il le juge nécessaire.

Les rapports sur chacune des affaires qui doivent être soumises à la commission permanente sont transmis huit jours avant sa réunion, dans les conditions prévues à l'article L.4132-18.

La commission permanente examine et délibère sur les rapports transmis par le président. Les rapports concernés doivent être au préalable soumis pour avis aux commissions sectorielles à l'exception de rapports non couverts par les commissions et des rapports proposés par le président de l'Assemblée Territoriale.

La commission permanente peut, sur invitation du président, procéder à des auditions sur des sujets susceptibles de l'éclairer.

Les séances de la commission permanente ne sont pas publiques.

Article 61 – du quorum requis pour la commission permanente

La commission permanente ne peut délibérer si la majorité absolue de ses membres en exercice n'est présente ou représentée.

Toutefois, si le quorum n'est pas atteint, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard et les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre des présents.

Article 62 – de l'adoption des délibérations de la commission permanente

Les délibérations de la commission permanente sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés.

En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

Chapitre 4 : Le Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe (Articles 63 à 67)

Article 63

Le conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale, environnementale et culturelle de la Guadeloupe.

Cette composition assure une représentation de l'ensemble de l'archipel et de la diaspora guadeloupéenne.

Chaque catégorie d'activité est représentée, au sein du conseil économique, social, environnemental et culturel, par un nombre de conseillers correspondant à l'importance de cette activité dans la vie économique, sociale, environnementale et culturelle de la Guadeloupe.

Section 1 : Organisation (Articles 64 à 66)

Article 64

Les membres du conseil économique, social, environnemental et culturel doivent être de nationalité française, âgés de dix-huit ans révolus, avoir la qualité d'électeur et exercer en Guadeloupe depuis plus de deux ans l'activité qu'ils représentent. La durée de leur mandat est de six ans. Le conseil se renouvelle intégralement.

Ne peuvent faire partie du conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe les membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, les maires, maires délégués et leurs adjoints, les représentants aux parlements français et européen ainsi que les titulaires des fonctions et mandats mentionnés à l'article 24 de la présente loi organique.

Article 65

Dans le respect du deuxième alinéa du précédent article, des délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe fixent :

1. Le nombre des membres du conseil économique, social, environnemental et culturel, sans que celui-ci puisse excéder cinquante et un ;
2. La liste des groupements, organismes et associations représentés au sein du conseil économique, social, environnemental et culturel ;
3. Le mode de désignation de leurs représentants par ces groupements et associations et les règles favorisant l'égal accès des femmes et des hommes au sein de l'institution ;
4. Le nombre de sièges attribués à chacun d'eux ;
5. Le montant des indemnités de vacation payées aux membres du conseil économique, social, environnemental et culturel en fonction de leur présence aux séances plénières et aux commissions ;
6. Les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil économique, social, environnemental et culturel qui ne sont pas prévues par la présente loi organique ;
7. Les garanties accordées aux membres du conseil économique, social, environnemental et culturel, en ce qui concerne les autorisations d'absence et le crédit d'heures. Ces garanties sont équivalentes à celles dont bénéficient les membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux.

Article 66

Le conseil économique, social, environnemental et culturel élit son président.

Il se réunit à l'initiative de son président, de son bureau ou de la majorité de ses membres. Ses séances sont publiques.

Il adopte son règlement intérieur, qui fait l'objet d'un affichage et d'une publication officielle. Ce règlement peut être déféré au tribunal administratif.

Section 2 : Attributions (Article 67)

Article 67

I. - Le conseil économique, social, environnemental et culturel est saisi pour avis des projets de plan à caractère économique et social de la Guadeloupe.

II. - Le conseil économique, social, environnemental et culturel est consulté sur les projets et

propositions d'actes à caractère économique ou social. A cet effet, il est saisi, par le président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Le conseil économique, social, environnemental et culturel peut être consulté, par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, sur les projets ou propositions de délibérations ainsi que sur toute question à caractère économique, social, environnemental ou culturel.

Il dispose dans ces cas pour donner son avis d'un délai d'un mois, ramené à quinze jours en cas d'urgence déclarée selon le cas par l'Assemblée Territoriale. A l'expiration de ce délai, l'avis est réputé rendu.

Il peut désigner l'un de ses membres pour exposer devant l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe l'avis du conseil sur les projets et propositions de délibérations lui ayant été soumis.

III. - Le conseil économique, social, environnemental et culturel peut à son initiative, réaliser des études, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la Guadeloupe en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle.

IV. - Les rapports et avis du conseil économique, social, environnemental et culturel sont rendus publics.

Chapitre 5 : Le Conseil civique (Articles 68 à 76)

Article 68

Le Conseil civique de la Guadeloupe est une assemblée participative et délibérative représentant les citoyens guadeloupéens, conformément aux dispositions de l'article 5 de la présente loi.

Les citoyens siégeant au Conseil civique de la Guadeloupe sont tirés au sort en assurant une représentation équilibrée du territoire de la Guadeloupe, de l'ensemble des citoyens guadeloupéens et garantit la parité entre les femmes et hommes parmi les participants.

Section 1 : Organisation (Articles 69 à 76)

Article 69

Le Conseil civique de la Guadeloupe est composé de 60 citoyens guadeloupéens tirés au sort selon une répartition basée sur :

1. Le sexe ;
2. L'âge ;
3. Le niveau de diplôme ;
4. Les catégories socio-professionnelles ;
5. La représentation archipélagique ;
6. La zone géographique et la prise en compte de la diaspora.

La composition de l'assemblée est soumise à avis conforme du représentant de l'État. Cet avis fait l'objet d'un rapport remis au président de l'Assemblée Territoriale.

Les membres du Conseil civique doivent être de nationalité française, âgés de dix-huit ans révolus, avoir la qualité d'électeur et résider en Guadeloupe depuis plus de cinq ans. La durée de leur mandat est de six ans. Le conseil se renouvelle intégralement.

Ne peuvent faire partie du Conseil civique de la Guadeloupe les membres de l'Assemblée territoriale de la Guadeloupe, quelle que soit leur fonction, les élus municipaux, intercommunaux, nationaux (député ou sénateur) ou européens, ainsi que les titulaires des fonctions et mandats mentionnés à l'article 24 de la présente loi organique.

Article 70

Le Conseil civique de la Guadeloupe élit ses co-présidents (une homme et une femme).

Il se réunit à l'initiative de ses co-présidents, de son bureau ou de la majorité de ses membres. Ses séances sont publiques.

Il adopte son règlement intérieur, qui fait l'objet d'un affichage et d'une publication officielle. Ce règlement peut être déféré au tribunal administratif.

En outre, le Conseil civique fixe :

1. Le montant des indemnités de vacation payées aux membres du Conseil civique en fonction de leur présence aux séances plénières et aux commissions ;
2. Les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil civique qui ne sont pas prévues par la présente loi organique ;
3. Les garanties accordées aux membres du Conseil civique, en ce qui concerne les autorisations d'absence et le crédit d'heures.

Section 2 : Attributions (Articles 71 à 72)

Article 71

Le Conseil civique de la Guadeloupe peut se saisir de toute question concernant les compétences de la collectivité.

Le Conseil civique est associé à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions menées au titre de l'exercice des compétences décrites à l'article au chapitre II du titre IV.

Article 72

Le Conseil civique est systématiquement associé et consulté pour tout projet de référendum local ou de consultation relevant des sections 2 et 3 du chapitre 6 du présent titre III.

Le Conseil civique dispose du pouvoir d'initiative législative, encadré par une décision de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dans les deux semaines suivant son installation.

Chapitre 6 : Participation des électeurs à la vie de la collectivité (Articles 73 à 75)

Section 1 : Pétition des électeurs et des citoyens à la vie de la collectivité (Article 73)

Article 73

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut être saisie, par voie de pétition, de toute question relevant de la compétence de la Guadeloupe.

La pétition peut être présentée à titre individuel ou collectif. Elle doit être établie par écrit, sous quelque forme que ce soit, rédigée dans les mêmes termes et signée par 10 % au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales en Guadeloupe. Elle doit être datée et comporter le nom, le prénom, l'adresse de chaque pétitionnaire et le numéro de son inscription sur la liste électorale.

La pétition est adressée au président de l'Assemblée Territoriale. L'Assemblée Territoriale se prononce sur la recevabilité de la pétition par une décision motivée, qui peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

Lorsque la pétition est recevable, le président de l'Assemblée Territoriale en fait rapport à la plus prochaine session.

Section 2 : Référendum local en Guadeloupe (Article 74)

Article 74

I. - L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut soumettre à référendum local tout projet ou proposition d'acte ou tout projet ou proposition de délibération tendant à régler une affaire de sa compétence, à l'exception, d'une part, des avis qu'elle est appelée à rendre sur les projets et propositions de loi et sur les projets d'ordonnance, d'autre part, des résolutions qu'elle peut adopter dans le cadre de l'article 49 de la présente loi organique.

La Commission permanente peut soumettre à référendum local, après autorisation donnée par l'Assemblée Territoriale, tout projet d'acte réglementaire relevant de ses attributions. Il en va de même du Conseil civique de la Guadeloupe.

II. - L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe détermine, par délibération ou arrêté, les modalités d'organisation du référendum, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de l'acte au représentant de l'État, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

Le président de la l'assemblée territoriale transmet au représentant de l'État dans un délai maximum de huit jours la délibération ou l'arrêté pris en application de l'alinéa.

Le représentant de l'État dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la

délibération ou de l'arrêté pour le déférer au Conseil d'État s'il l'estime illégal. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Le juge des référés du Conseil d'État statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.

Lorsque la délibération ou l'arrêté organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le juge des référés du Conseil d'État en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

III. - La délibération ou l'arrêté organisant un référendum local est notifié, dans les quinze jours suivant sa réception, par le représentant de l'État aux maires des communes de la Guadeloupe, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'État, après l'en avoir requis, y procède d'office.

IV. - Les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la Guadeloupe.

Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'un référendum décidé par la Guadeloupe leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par une décision de l'Assemblée Territoriale.

V. - La Guadeloupe ne peut organiser de référendum local :

1. A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général de son assemblée ;
2. Pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :
 - a. L'élection du Président de la République ;
 - b. Un référendum décidé par le Président de la République ;
 - c. Une consultation organisée en Guadeloupe en application de l'article 72-4 de la Constitution ;
 - d. Le renouvellement général des députés siégeant à l'Assemblée nationale ;
 - e. Le renouvellement des sénateurs élus en Guadeloupe ;
 - f. L'élection des membres du Parlement européen ;
 - g. Le renouvellement général des conseils municipaux.

La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent V ou en cas de dissolution de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection, de démission de la Commission permanente ou d'adoption d'une motion de défiance.

La Guadeloupe ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans

un délai inférieur à un an.

VI. - Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables aux actes de l'Assemblée Territoriale ou de la Commission permanente.

VII. - Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la Guadeloupe est mis à disposition du public.

VIII. - La campagne en vue du référendum local est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.

Elle est organisée par la Guadeloupe dans les conditions définies au chapitre V du titre Ier du livre Ier du code électoral¹⁶, à l'exception de l'Article L52-3. Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « groupe, parti ou groupement habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » et de « liste de candidats ».

Les interdictions prévues par l'article L. 50-1, le troisième alinéa de l'article L. 51 et l'article L. 52-1 du code électoral sont applicables à toute propagande relative au référendum dès l'adoption par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe de la délibération visée au I ou au II.

Les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion sont applicables aux référendums locaux.

IX. - Sont habilités à participer à la campagne en vue du référendum, à leur demande, par l'assemblée territoriale:

1. Les groupes politiques constitués au sein de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ;
2. Les partis et groupements politiques dont les listes de candidats ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Chaque élu ou candidat ne peut se rattacher qu'à un seul parti ou groupement politique.

X. En Guadeloupe, les antennes de la société nationale chargée du service public de la communication audiovisuelle outre-mer sont mises à la disposition des partis et groupements politiques admis à participer à la campagne pour le référendum local en application du IX dans les conditions suivantes :

1. Une durée d'émission de trois heures à la télévision et de trois heures à la radio est mise à la disposition des groupes politiques de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ou des partis et groupements politiques auxquels ils ont déclaré se rattacher. L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique détermine le temps attribué à chaque groupe politique en fonction de son effectif. Les groupes peuvent décider d'utiliser en commun leur temps de parole. Chaque groupe dispose d'une durée minimale de cinq minutes à la télévision et de cinq minutes à la radio ;
2. Une durée maximale d'émission de trente minutes à la télévision et de trente minutes à la radio est mise à la disposition des partis et groupements politiques qui ne sont pas représentés au sein de l'assemblée de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe par

¹⁶ Ce chapitre du code électoral régit la réglementation en vigueur en matière de propagande électorale.

l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. Elle est répartie également entre chaque parti ou groupement politique et ne peut excéder cinq minutes à la télévision et cinq minutes à la radio ;

3. Les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions sont fixées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique. Celui-ci adresse des recommandations aux exploitants des autres services de communication audiovisuelle autorisés en Guadeloupe.

XI. - Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales en Guadeloupe dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L.38 du code électoral.

XII. - Les opérations préparatoires au scrutin, les opérations de vote, le recensement des votes et la proclamation des résultats sont effectués dans les conditions prévues par le chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception des articles L. 56, L. 58, L. 66, L. 68 (deuxième alinéa) et L. 85-1.

Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 65 du même code, il y a lieu de lire : « les réponses portées sur les bulletins sont relevées » au lieu de : « les noms portés sur les bulletins sont relevés » ; « des feuilles de pointage » au lieu de : « des listes » ; « des réponses contradictoires » au lieu de : « des listes et des noms différents » ; « la même réponse » au lieu de : « la même liste ou le même candidat ».

Les bulletins de vote autres que ceux fournis par la Guadeloupe, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions quelconques n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignées par les membres du bureau de vote. Chacun des bulletins ou enveloppes annexés porte mention des causes de l'annexion.

XIII. - Sont applicables au référendum local les dispositions du chapitre VII du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception des articles L. 88-1, L. 95 et des 1° à 5° des I, II et III de l'article L. 113-1.

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « groupe, parti ou groupement politique habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » et de « liste de candidats ».

XIV. - La régularité du référendum local peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits à l'article 29 de la présente loi organique pour les réclamations contre l'élection des membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

XV. - Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Section 3 : Consultation des électeurs de la Guadeloupe (Article 75)

Article 75

I. – Les électeurs de la Guadeloupe peuvent être consultés sur les décisions que l'Assemblée

Territoriale de la Guadeloupe envisage de prendre pour régler les affaires relevant de sa compétence, à l'exception des avis et propositions mentionnés au I de l'article 105. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.

II. – Un dixième des électeurs peut saisir l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe en vue de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de ce conseil.

Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation.

III. – La décision d'organiser la consultation appartient à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

IV. – L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe arrête le principe et les modalités d'organisation de cette consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'État. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

V. – Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du projet soumis à consultation.

Lorsque la délibération organisant la consultation est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

VI. – Les dépenses liées à l'organisation de la consultation des électeurs constituent une dépense obligatoire de la Guadeloupe.

VII. – Les électeurs font connaître par " oui " ou par " non " s'ils approuvent le projet de délibération ou d'acte qui leur est présenté. Après avoir pris connaissance du résultat de la consultation, l'autorité compétente de la Guadeloupe arrête sa décision sur l'affaire qui en a fait l'objet.

VIII. – Les dispositions mentionnées au V de l'article 74 s'appliquent à la consultation des électeurs.

Pendant le délai d'un an à compter de la tenue d'un référendum local ou d'une consultation des électeurs à l'initiative de la collectivité, celle-ci ne peut organiser une autre consultation portant sur le même objet.

IX. – Les dispositions mentionnés aux VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV et XV de l'article 74 s'appliquent à la consultation des électeurs.

Titre IV : Les compétences (Articles 76 à 114)

Article 76

Les communes de Guadeloupe sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par le chapitre 1 du présent titre et celles qui ne sont pas dévolues à la Guadeloupe en vertu des lois et règlements applicables en Guadeloupe.

La Guadeloupe et les communes de Guadeloupe ont vocation, pour la répartition de leurs compétences respectives et sous réserve des dispositions de la présente loi organique, à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

La Guadeloupe, en tant que collectivité, ne peut, par les décisions prises dans l'exercice de ses compétences, exercer une tutelle sur les communes de Guadeloupe.

Chapitre 1er : La répartition des compétences entre l'État, la Guadeloupe et les communes (Article 77 à 109)

Section 1 : Les compétences de l'État (Article 77)

Article 77

Les autorités de l'État sont compétentes dans les seules matières suivantes :

1. Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;
2. Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, droit pénal, procédure pénale, commissions d'office, service public pénitentiaire, services et établissements d'accueil des mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative ;
3. Politique étrangère ;
4. Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ;
5. Entrée et séjour des étrangers ;

6. Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France conformément au 4° du présent article; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;
7. Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;
8. Commerce extérieur; régime douanier ; réglementation des investissements directs étrangers ;
9. Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Guadeloupe et tout autre point situé sur le territoire de la République ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile ;
10. Police et sécurité de la circulation maritime ; surveillance de la pêche maritime ; sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ; francisation des navires ; sécurité des navires d'une longueur de référence égale ou supérieure à 24 mètres, et de tous les navires destinés au transport des passagers ; mise en œuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national ;
11. Règles relatives au contrôle des actes des communes et de leurs groupements ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ;
12. Fonction publique civile et militaire de l'État ; statut des autres agents publics de l'État ; domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics ; marchés publics et délégations de service public de l'État et de ses établissements publics ;
13. Communication audiovisuelle ;
14. Météorologie ;
15. Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement ;
16. Réglementation des poids et mesures.

Les compétences de l'État définies au présent article s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés à la Guadeloupe par les dispositions de la section 2 du présent chapitre et du titre IV, et de la participation de la Guadeloupe aux compétences de l'État en application des dispositions de la section 3 du présent chapitre.

Section 2 : Les compétences particulières exercées par la Guadeloupe (Articles 78 à 92-4)

Article 78

La Guadeloupe est compétente dans les matières suivantes :

1. Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Guadeloupe ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des communes et de leurs regroupements ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ;
2. Droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle et attribution de diplômes à ce titre ; inspection du travail ; Accès au travail des étrangers
3. Orientations en matière de protection sociale, d'hygiène publique et de santé, contrôle sanitaire aux frontières ;
4. Enseignement primaire et secondaire : programmes (adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques) ; formation des maîtres ; contrôle pédagogique ;
5. Desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ;
6. Desserte aérienne d'intérêt territorial, sous réserve des compétences attribuées à l'État par le 9 de l'article 107 ;
7. Réglementation et exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques sur le territoire terrestre et la zone économique exclusive ;
8. Réglementation relative aux éléments des terres rares ;
9. Gestion et accès au foncier ;
10. Urbanisme et droit du littoral ;
11. Ressources halieutiques, du sol et du sous-sol ;
12. Gestion des autorisations et de la propriété intellectuelle des ressources génétiques animales, végétales et fongiques endogènes.
13. Circulation routière et transports routiers ;
14. Réseau routier de la Guadeloupe ; voirie du ressort de la nouvelle collectivité territoriale
15. Règles relatives à la commande publique, dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics ;
16. Procédure civile, aide juridictionnelle et administration des services chargés de la protection judiciaire de l'enfance ;
17. Principes directeurs du droit de l'urbanisme, en matière d'environnement ; normes de constructions ; cadastre ;

18. Réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, abattoirs ;
19. Organisation des services et des établissements publics de la Guadeloupe relevant du périmètre de compétence de l'assemblée territoriale;
20. Statistiques intéressant la Guadeloupe ;
21. Réglementation des activités sportives et socio-éducatives ; infrastructures et manifestations sportives et culturelles intéressant la Guadeloupe ;
22. Commerce des tabacs ;
23. Consommation, répression des fraudes, réglementation des prix ;
24. Tourisme ;
25. Industries Culturelles et Créatives (ICC) ;
26. Environnement ;
27. Énergie.
28. Règles applicables aux casinos et cercles de jeux, aux loteries, tombolas et paris, dans le respect des règles de contrôle et des pénalités définies par l'État ;
29. Droit domanial et des biens de la collectivité de la Guadeloupe ;
30. Droit de la coopération et de la mutualité.

Article 79

La Guadeloupe peut disposer de représentations auprès de tout État ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international de l'aire géographique de la Guadeloupe et au-delà. Le président de la l'assemblée territoriale négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et le Conseil civique de la Guadeloupe en sont tenus informées.

Article 80

Dans les domaines de compétence de la Guadeloupe, le président de la l'assemblée territoriale négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire de l'aire géographique de la Guadeloupe et au-delà, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Guadeloupe.

Ces arrangements administratifs sont signés par le président de la l'assemblée territoriale et approuvés par l'Assemblée Territoriale. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées à l'article 114.

Article 81

Dans le respect des engagements internationaux de la République, le président de la l'assemblée territoriale négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la Guadeloupe, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou

étrangères, leurs groupements ou établissements publics, sous réserve d'y avoir été préalablement habilité par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe lorsque la convention porte sur une matière relevant de la compétence de celle-ci.

Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées à l'article 87.

Article 82

En application des 2° et 3° de l'article 78, la Guadeloupe peut prendre des mesures favorisant l'accès aux emplois salariés du secteur privé au bénéfice des personnes justifiant des critères de citoyenneté guadeloupéennes définis à l'article 5 de la présente loi.

À égalité de mérites, de telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions pour l'accès aux emplois de la fonction publique de la Guadeloupe et des communes.

La Guadeloupe peut également adopter, dans les conditions prévues au premier alinéa, des mesures favorisant l'accès à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée, notamment d'une profession libérale.

Les mesures prises en application du présent article doivent, pour chaque type d'activité professionnelle et chaque secteur d'activité, être justifiées par des critères objectifs en relation directe avec les nécessités du soutien ou de la promotion de l'emploi local. En outre, ces mesures ne peuvent porter atteinte aux droits individuels et collectifs dont bénéficient, à la date de leur publication, les personnes physiques ou morales autres que celles mentionnées au premier alinéa et qui exerçaient leur activité dans des conditions conformes aux lois et règlements en vigueur à cette date.

Les conditions d'application du présent article sont prévues par des délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. Par dérogation au septième alinéa de l'article 5, elles peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Guadeloupe pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales sont, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension du délai pris en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées par les alinéas précédents.

Article 83

La Guadeloupe peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.

Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Guadeloupe et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Guadeloupe peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.

Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes bénéficiant de la citoyenneté guadeloupéenne ou justifiant d'une durée suffisante de résidence en Guadeloupe.

Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social en Guadeloupe et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.

Le cinquième alinéa de l'article précédent s'applique au présent article.

Article 84

La Guadeloupe peut assortir les infractions aux délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe de peines d'amende, y compris des amendes forfaitaires dans le cadre défini par le code de procédure pénale, respectant la classification des contraventions et délits et n'excédant pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale. Elle peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière pénale.

La Guadeloupe peut également instituer des sanctions administratives, notamment en matière fiscale, douanière ou économique.

Le produit de ces amendes est versé au budget de la Guadeloupe.

Article 85

La Guadeloupe peut assortir les infractions aux délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe de peines d'emprisonnement n'excédant pas la peine maximum prévue par les lois nationales pour les infractions de même nature, sous réserve d'une homologation préalable de sa délibération par la loi. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seules les peines d'amende et les peines complémentaires éventuellement prévues par la délibération sont applicables.

Article 86

La Guadeloupe peut édicter des contraventions de grande voirie pour réprimer les atteintes au domaine public qui lui est affecté. Ces contraventions ne peuvent excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements applicables en matière de grande voirie.

Le produit des condamnations est versé au budget de la Guadeloupe.

Article 87

Le droit de transaction peut être réglementé par la Guadeloupe en toutes matières administrative, fiscale, douanière ou économique relevant de sa compétence et en accord avec le droit communautaire. Lorsque la transaction porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, elle ne peut intervenir qu'après accord du procureur de la

République.

Article 88

I. - Par dérogation au 13° de l'article 77, la Guadeloupe peut créer des entreprises de production et de diffusion d'émissions audiovisuelles.

II. - Une convention conclue entre l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et la Commission permanente associe la Guadeloupe à la politique de communication audiovisuelle. Cette convention doit être soumise à l'avis conforme de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

III. - La Commission permanente est consultée en matière de communication audiovisuelle :

1. Par le représentant de l'État, sur toute décision relevant du Gouvernement de la République et propre à la Guadeloupe ;
2. Par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, sur toute décision réglementaire ou individuelle relevant de sa compétence ou concernant la société nationale de programme chargée de la conception et de la programmation d'émissions de télévision et de radiodiffusion sonore destinées à être diffusées outre-mer, lorsque ces décisions intéressent la Guadeloupe.

L'avis est réputé donné s'il n'est pas intervenu dans un délai d'un mois, qui peut être réduit, en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'État ou de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique selon le cas, sans pouvoir être inférieur à quarante-huit heures.

Article 89

La Guadeloupe exerce ses compétences dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale.

À cet égard, la répartition des compétences prévue par la présente loi organique ne fait pas obstacle à ce que l'État :

1. Prenne, à l'égard de la Guadeloupe et de ses établissements publics, les mesures nécessaires à l'exercice de ses attributions en matière de défense, telles qu'elles résultent des dispositions législatives applicables à l'organisation générale de la Nation en temps de guerre et aux réquisitions de biens et de services ;
2. Fixe les règles relatives au droit du travail applicables aux salariés exerçant leur activité dans les établissements de l'État intéressant la défense nationale ;
3. Fixe les règles relatives au transport, au stockage et à la livraison des produits pétroliers nécessaires à l'exercice des missions de sécurité et de défense.

Pour l'application du présent article, l'État dispose en tant que de besoin des services de la Guadeloupe et de ses établissements publics.

Article 90

Lorsque les fonctionnaires des corps de l'État pour l'administration de la Guadeloupe sont affectés dans l'administration de la collectivité, les décisions relatives à leur situation particulière, à l'exception des décisions d'avancement de grade, ainsi que celles qui se rattachent au pouvoir disciplinaire en ce qui concerne les sanctions des premier et deuxième groupes sont, pendant la durée de leur affectation, prises par l'autorité de la Guadeloupe dont ils relèvent, qui décide notamment de leur affectation dans les emplois desdits services et établissements publics.

Article 90-1

La Guadeloupe fixe les règles applicables à la commande publique de la Guadeloupe et de ses établissements publics dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics.

Article 91

La Guadeloupe peut créer des sociétés d'économie mixte qui l'associent, elle-même ou ses établissements publics, à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques.

Elle fixe les règles applicables aux sociétés d'économie mixte mentionnées au premier alinéa.

La Guadeloupe, ses établissements publics ou les autres personnes morales de droit public ont droit, en tant qu'actionnaire, à au moins un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance désigné respectivement par la Commission permanente, le conseil d'administration de l'établissement public actionnaire ou l'assemblée délibérante de la personne morale actionnaire.

Dans un but d'intérêt général lié au développement de la Guadeloupe, la Guadeloupe ou ses établissements publics peuvent accorder des aides financières aux sociétés d'économie mixte ou garantir leurs emprunts. Une convention conclue entre la Guadeloupe et les sociétés d'économie mixte fixe les obligations contractées par celles-ci en contrepartie de ces aides financières ou garanties d'emprunt.

Article 92

La Guadeloupe et ses établissements publics peuvent participer au capital des sociétés privées gérant un service public ou d'intérêt général ; ils peuvent aussi, pour des motifs d'intérêt général, participer au capital de sociétés commerciales.

Ces participations feront l'objet d'un rapport annuel annexé, selon les cas, au compte administratif de la Guadeloupe ou au compte administratif ou financier des établissements publics examinés annuellement.

Les représentants de la Guadeloupe et les représentants des établissements publics de la Guadeloupe au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de sociétés mentionnées au premier alinéa sont respectivement désignés par la Commission permanente et par le conseil d'administration de l'établissement public actionnaire.

Article 92-1

I. - La Guadeloupe peut, pour l'exercice de ses compétences, créer des autorités administratives indépendantes, pourvues ou non de la personnalité morale, aux fins d'exercer des missions de régulation.

L'acte de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe créant une autorité administrative indépendante en définit les garanties d'indépendance, d'expertise et de continuité.

Il peut lui attribuer, par dérogation au pouvoir réglementaire de la Commission permanente, un pouvoir réglementaire ainsi que les pouvoirs d'investigation, de contrôle, de recommandation, de règlement des différends et de sanction, strictement nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Il détermine le régime budgétaire et comptable de l'autorité administrative indépendante, dans le respect des garanties fixées au deuxième alinéa du présent I.

II.-Nul ne peut être désigné membre d'une autorité administrative indépendante si, au cours de l'année précédant sa désignation, il a exercé les fonctions de président de l'assemblée territoriale ou de membre de la Commission permanente ou le mandat de représentant à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

III.-Les comptes de l'autorité administrative indépendante sont présentés au contrôle de la Cour territoriale des comptes. Ils sont communiqués à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 92-2

La Guadeloupe et ses établissements publics peuvent créer, dans le cadre de leurs compétences, des sociétés publiques locales, constituées sous la forme de sociétés commerciales par actions, dont ils détiennent seuls ou ensemble la totalité du capital. Toutefois, les communes de Guadeloupe et leurs groupements peuvent également participer à leur capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent l'essentiel de leurs activités pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités et des établissements publics qui en sont membres.

Les représentants de la Guadeloupe et les représentants des établissements publics de la Guadeloupe aux organes de direction ou de surveillance de ces sociétés sont respectivement désignés par la Commission permanente et par le conseil d'administration de l'établissement public actionnaire.

Dans un but d'intérêt général lié au développement de la Guadeloupe, la Guadeloupe ou ses établissements publics peuvent accorder des aides financières aux sociétés publiques locales ou garantir leurs emprunts. Une convention fixe les obligations contractées par celles-ci en

contrepartie de ces aides financières ou garanties d'emprunt.

Article 92-3

La Guadeloupe détermine les règles applicables à la publication des actes et documents administratifs de ses institutions et de ses autres organes administratifs, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité.

Elle détermine les conditions dans lesquelles ces actes et documents administratifs sont publiés, sous forme imprimée ou par voie électronique.

La publication des actes et documents administratifs par voie électronique produit les mêmes effets de droit que leur publication sous forme imprimée.

Article 92-4

Dans le cadre de litiges en matière foncière, la Guadeloupe peut employer des avocats exerçant leur profession en qualité de salariés pour les missions d'assistance et de représentation en justice des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Ces avocats exercent leur profession dans le respect des règles d'indépendance et de déontologie applicables à leur profession telles que définies par les autorités compétentes de l'État.

Section 3 : La participation de la Guadeloupe à l'exercice des compétences de l'État (Articles 93 à 98)

Article 93

Les institutions de la Guadeloupe sont habilitées, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques, sous le contrôle de l'État, à participer à l'exercice des compétences qu'il conserve dans le domaine législatif et réglementaire en application de l'article 77 :

1. État et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;
2. Recherche et constatation des infractions ; dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard ;
3. Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'exercice du droit d'asile, de l'éloignement des étrangers et de la circulation des citoyens de l'Union européenne ;
4. Communication audiovisuelle ;
5. Services financiers des établissements postaux.
6. Financement et MOA de la construction et de l'entretien des infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Article 94

I. - La Guadeloupe peut participer à l'exercice des missions de police incombant à l'État en matière de surveillance et d'occupation du domaine public de la Guadeloupe, de police de la circulation routière, de police de la circulation maritime dans les eaux intérieures de sûreté des installations portuaires et des missions de sécurité publique ou civile.

À ces fins, des agents de la Guadeloupe et de ses établissements publics sont nommés par le président de l'assemblée territoriale après agrément par le représentant de l'État et par le procureur de la République et après prestation de serment devant le tribunal de première instance.

L'agrément peut être suspendu par le représentant de l'État ou par le procureur de la République après information du président de l'assemblée territoriale. Il peut être retiré par les mêmes autorités après consultation du président de l'assemblée territoriale qui dispose d'un délai de cinq jours pour donner son avis ; ce délai expiré, l'avis est réputé donné.

II.-Les agents de la Guadeloupe et de ses établissements publics mentionnés au deuxième alinéa du I peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux règlements relatifs à la surveillance et à l'occupation du domaine public de la Guadeloupe, à la circulation routière et à la circulation maritime dans les eaux intérieures figurant sur une liste établie par une délibération de l'assemblée territoriale.

III.- À la demande du représentant de l'État, les agents de la Guadeloupe et de ses établissements publics mentionnés au deuxième alinéa du I peuvent, après accord du président de l'assemblée territoriale, être associés à des missions de sécurité publique ou de sécurité civile dont la durée, l'objet et les lieux d'intervention sont fixés dans la demande du représentant de l'État.

Ils sont, pour ce faire, placés sous l'autorité opérationnelle directe du commandant de la gendarmerie ou du directeur de la sécurité publique, qui déterminent les modalités de leur intervention.

Article 95

La réglementation édictée par la Guadeloupe en application du 4° de l'article 93 respecte les principes définis par la législation relative à la liberté de la communication.

Préalablement à leur transmission au ministre chargé de l'outre-mer, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique est consultée, par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, sur les projets et propositions de délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et sur les projets d'arrêtés du gouvernement, relatifs à la réglementation mentionnée au précédent alinéa. L'avis est réputé donné s'il n'est pas intervenu dans un délai de trente jours. L'avis fait l'objet d'une publication officielle.

Les décisions individuelles prises par les autorités de la Guadeloupe en application de la réglementation mentionnée au premier alinéa et qui relèvent normalement de la compétence de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique peuvent être annulées ou réformées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique à la demande du représentant de l'État ou de toute personne justifiant d'un intérêt pour agir.

Article 96

I. - L'assemblée territoriale est associée à l'élaboration des contrats d'établissement entre l'État et les établissements universitaires intervenant en Guadeloupe. Elle est consultée sur les projets de contrat entre l'État et les organismes de recherche établis en Guadeloupe. Elle peut conclure des conventions d'objectifs et d'orientation avec ces établissements ou organismes.

II. - La Guadeloupe peut déterminer avec l'État la carte de l'enseignement universitaire et de la recherche dans les conditions prévues aux alinéas suivants.

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe délibère sur les propositions de création de filières de formation et de programmes de recherche qui lui sont faites par le président de l'assemblée territoriale ou par le représentant de l'État.

La carte de l'enseignement universitaire et de la recherche, qui prévoit notamment la localisation des établissements d'enseignement universitaire ainsi que leur capacité d'accueil, fait l'objet d'une convention entre l'État et la Guadeloupe.

En l'absence de convention, la carte de l'enseignement universitaire et de la recherche est arrêtée par l'État.

Article 97

Le président de l'assemblée territoriale ou son représentant participe, au sein de la délégation française, aux négociations relatives aux relations entre l'Union européenne et la Guadeloupe.

Le président de l'assemblée territoriale peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques, utiles au développement de la Guadeloupe.

Article 98

La Guadeloupe peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président de l'assemblée territoriale ou son représentant.

En outre, le président de l'assemblée territoriale ou son représentant peut être associé, avec l'accord des autorités de la République, aux travaux des organismes régionaux de la Caraïbe, et d'Amérique et d'ailleurs dans les domaines relevant de la compétence de la Guadeloupe.

Section 4 : Les relations entre collectivités de la Guadeloupe (Articles 99 à 111)

Article 99

Les autorités de la Guadeloupe peuvent déléguer aux maires les compétences pour prendre les mesures individuelles d'application des délibérations de l'Assemblée Territoriale les concernant et des réglementations édictées par ces autorités.

La délégation de compétences ne peut intervenir qu'avec l'accord du conseil municipal de la commune intéressée et s'accompagne du transfert des moyens nécessaires à l'exercice des pouvoirs qui font l'objet de la délégation.

Article 100

L'assemblée territoriale Guadeloupe fixe les règles relatives à la commande publique des communes, de leurs groupements dans le respect des principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats, de transparence des procédures, d'efficacité de la commande publique et de bon emploi des deniers publics.

Article 101

I. ☐ L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe adopte un schéma d'aménagement territorial qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la Guadeloupe, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au plus tard à l'expiration d'un délai de sept ans à compter de la date d'approbation, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe procède à une analyse du schéma, notamment du point de vue de l'environnement, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle.

À défaut d'une telle délibération, le schéma d'aménagement territorial devient caduc.

Le schéma d'aménagement territorial peut être modifié par délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, après avis du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Guadeloupe en application de l'article 67 et du Conseil civique de la Guadeloupe en application de l'article 71.

II. ☐ Le schéma d'aménagement territorial doit respecter :

1. Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme applicables ;
2. Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt général pour la Guadeloupe ;
3. Les règles applicables en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

Le schéma d'aménagement territorial prend en compte les programmes de l'État et ceux des communes et de leurs établissements et services publics.

III. □ Le schéma d'aménagement territorial est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de l'assemblée territoriale.

Sont associés à cette élaboration l'État, les communes et leurs regroupements, ainsi que le conseil économique, social, environnemental et culturel et le Conseil civique. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de métiers le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées.

Le projet de schéma d'aménagement territorial est soumis à enquête publique dans les conditions définies par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 102

Dans les communes dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers, l'assemblée territoriale peut donner, par arrêté pris sur la demande ou après accord du conseil municipal, compétence au maire, agissant au nom de la commune, soit pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles d'occupation du sol et des certificats d'urbanisme, soit pour la seule délivrance de ces autorisations et certificats, dans les conditions prévues par la réglementation applicable en Guadeloupe.

Article 103

Les programmes de logements sociaux construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'État font l'objet de conventions passées entre l'État et la Guadeloupe. Ces conventions prévoient également l'information du maire de la commune intéressée sur les principes régissant les attributions de ces logements et les décisions d'attribution.

En contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière des communes à la réalisation des programmes de logements sociaux, les communes signent des conventions particulières avec l'État et la Guadeloupe. Ces conventions prévoient notamment les modalités de réservation de ces logements.

Article 104

La Guadeloupe institue des impôts ou taxes spécifiques aux communes ou à leurs regroupements, y compris sur les services rendus.

Le taux de ces impôts et taxes ainsi que les modalités de leur perception sont décidés par délibération du conseil municipal, dans le respect de la réglementation instituée par la

Guadeloupe.

Les communes peuvent confier par convention à la Guadeloupe le recouvrement de ces impôts et taxes. La convention prévoit la participation financière des communes.

Article 105

I. - L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe adopte un schéma de développement territorial qui fixe les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale. Les orientations du schéma favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré de la Guadeloupe ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.

Au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe procède à une analyse du schéma, notamment du point de vue de l'environnement, et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle.

À défaut d'une telle délibération, le schéma développement territorial devient caduc.

Le schéma d'aménagement territorial peut être modifié par délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, après avis du Conseil économique, social, environnemental et culturel en application de l'article 67 et du Conseil civique de la Guadeloupe en application de l'article 71.

II. - Le schéma de développement territorial :

1. Fixe les actions menées par la collectivité en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
2. Identifie les secteurs et bassins d'emploi impactés par la transition écologique et détermine des objectifs de soutien à la reconversion professionnelle ;
3. Contient un volet concernant les orientations en matière de développement économique dans l'espace géographique de la Guadeloupe ;
4. Peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières.

Le schéma de développement territorial prend en compte les programmes de l'État et ceux des communes et de leurs établissements et services publics.

III. □ Le schéma de développement général est élaboré à l'initiative et sous l'autorité de l'assemblée territoriale.

Sont associés à cette élaboration l'Etat, les communes, et leurs regroupements, le conseil économique, social, environnemental et culturel et le Conseil civique. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de métiers le sont

également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées.

Le projet de schéma de développement territorial est soumis à enquête publique dans les conditions définies par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Sont associés à cette élaboration l'État, les communes, et leurs regroupements, le conseil économique, social, environnemental et culturel et le Conseil civique. Les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de métiers le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées.

Le projet de schéma de développement territorial est soumis à enquête publique dans les conditions définies par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 106

En vue de favoriser leur développement, l'assemblée territoriale de la Guadeloupe peut apporter son concours financier et technique aux communes ou à leurs groupements. Les conditions dans lesquelles les communes peuvent bénéficier du concours financier de nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe sont définies par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

La Guadeloupe peut participer au fonctionnement des services municipaux par la mise à disposition de tout personnel de ses services ou établissements publics dans le cadre de conventions passées entre le président de l'assemblée territoriale et les communes.

Article 107

Lorsque la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe confie par convention aux communes ou à leurs regroupements, au vu d'une demande ou d'un accord de leurs organes délibérants, la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de sa compétence, la convention prévoit le concours financier de la Guadeloupe.

Les communes ou leurs groupements peuvent confier par convention à la Guadeloupe la réalisation de projets d'équipements collectifs ou la gestion de services publics relevant de leur compétence. Dans ce cas, les travaux sont réalisés selon les règles applicables à la Guadeloupe. La convention prévoit la participation financière des communes.

Les conditions dans lesquelles les personnes publiques mentionnées aux deux premiers alinéas peuvent se voir confier la réalisation d'équipements collectifs ou la gestion de services publics au nom et pour le compte d'une autre personne publique sont définies par une délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 108

Le syndicat mixte est un établissement public.

Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ou l'un de ses établissements publics, d'une part, et des communes, des chambres de commerce, d'industrie, des services et des métiers ou d'autres établissements publics, d'autre part, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales

intéressées, ou en vue de l'exploitation, par voie de convention, de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause.

Le syndicat mixte comprend au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Le syndicat mixte est institué par des délibérations concordantes des assemblées et organes délibérants des personnes morales concernées, qui en approuvent les statuts.

Les syndicats mixtes institués en application du présent article sont soumis au contrôle de légalité, au contrôle budgétaire et au jugement des comptes dans les conditions fixées par la présente loi organique pour les établissements publics de la Guadeloupe.

La nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public peut être autorisé par le représentant de l'État à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. Le retrait est prononcé par arrêté du représentant de l'État dans un délai de deux mois à compter de la demande de la personne morale de droit public intéressée.

Le syndicat mixte est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, soit lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre.

Il peut également être dissous d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent.

Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'État, après avis de chacun de ses membres. À compter de la notification par le représentant de l'État de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut d'avis dans ce délai, cet avis est réputé favorable.

En cas de dissolution, quel qu'en soit le motif, un arrêté du représentant de l'État détermine, dans le respect du droit des tiers et des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales, les conditions de liquidation du syndicat.

Article 109

Le domaine des communes de la Guadeloupe à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi est déterminé, après avis du conseil municipal de la commune intéressée et avis conforme de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, par des arrêtés du représentant de l'État qui transfèrent à chacune d'entre elles la propriété d'une partie du domaine de la Guadeloupe, en vertu du domaine récupéré en application des articles 4 et 111.

Le domaine ainsi constitué peut être étendu par des délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, après avis conforme du conseil municipal intéressé.

Chapitre 2 : Les modalités des transferts de compétence (Articles 110 à 113)

Article 110

L'État compense les charges correspondant à l'exercice des compétences nouvelles et des compétences transférées que la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe reçoit de la présente loi organique.

Tout accroissement net de charges résultant pour la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe des compétences transférées est accompagné du versement concomitant par l'État d'une compensation financière permettant l'exercice normal de ces compétences. Le montant de cette compensation est déterminé par référence à celui des dépenses annuelles effectuées par l'État, à la date du transfert, au titre de ces compétences ; cette compensation évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. Les modalités de cette évaluation sont fixées par décret. Ces charges sont compensées par l'attribution d'une dotation globale de compensation inscrite au budget de l'État. La loi de finances précise chaque année le montant de la dotation globale de compensation.

Il est créé en Guadeloupe une commission d'évaluation des charges. Présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes de la Guadeloupe, elle est composée de représentants de l'État, et de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. Elle est consultée sur l'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées.

Pour les transferts à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe des compétences de l'État dont les modalités n'ont pas été définies à la date de publication de la présente loi organique, les montants et les modalités de calcul de la compensation financière sont déterminés en loi de finances, après un rapport de la commission d'évaluation des charges.

Article 111

Les biens meubles et immeubles appartenant à l'État et affectés à l'exercice de compétences de l'État transférées à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe sont eux-mêmes transférés à la Guadeloupe à titre gratuit.

Sont également transférés gratuitement à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe les biens meubles et immeubles appartenant à l'État et mis à la disposition de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe en application des conventions passées au titre des lois antérieures

comportant des transferts de compétences.

Les contrats de bail relatifs aux immeubles pris en location par l'État et affectés à l'exercice de compétences de l'État transférées à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe sont transmis à titre gratuit à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, que le transfert résulte de la présente loi organique ou de conventions passées au titre des lois antérieures comportant des transferts de compétences.

Ces transferts ne donnent lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

La nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe est substituée à l'État dans ses droits et obligations résultant des contrats et marchés que celui-ci a conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens précités ainsi que pour le fonctionnement des services.

L'État constate ces substitutions et les notifie à ses cocontractants.

Article 112

Les services ou parties de services de l'État chargés exclusivement de la mise en œuvre d'une compétence attribuée à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe en vertu de la présente loi organique sont transférés à celle-ci. Les modalités et la date des transferts sont fixées par décret après consultation de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Pour chaque service ou partie de service, une convention passée entre le représentant de l'État et le président de la Commission permanente détermine les conditions de la mise en œuvre de ces transferts.

Article 113

I. - Les agents de l'État exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe en application des dispositions du présent chapitre et qui ne sont pas déjà liés à celle-ci par des dispositions statutaires ou contractuelles sont de plein droit mis à la disposition de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe. Ils demeurent régis par les dispositions légales et réglementaires qui leur sont applicables.

II. - Toutefois, les fonctionnaires de l'État qui exercent leurs fonctions dans les services ou parties de services transférés peuvent, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à une règle de limitation de la durée de séjour en Guadeloupe, opter dans un délai de deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du transfert, pour le maintien de leur statut de fonctionnaire de l'État ou pour le statut de fonctionnaire de la Guadeloupe.

Dans le cas où le fonctionnaire opte pour le statut de fonctionnaire de la Guadeloupe, il est fait droit à sa demande dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de réception de celle-ci, selon les conditions fixées par le statut général des fonctionnaires territoriaux.

Si le fonctionnaire opte pour le maintien de son statut de fonctionnaire de l'État, il peut, dans le délai prévu au premier alinéa du présent II :

1. Soit demander à être placé en position de détachement de longue durée dans un emploi de la Guadeloupe auprès duquel il exerce ses fonctions ; dans ce cas, il a priorité pour y

être détaché.

S'il est mis fin au détachement, à la demande de l'autorité auprès de laquelle le fonctionnaire a été détaché et pour une cause autre que l'insuffisance professionnelle ou un motif disciplinaire, l'intéressé est réintégré dans un emploi de l'État dans la limite des emplois vacants. En l'absence d'emploi vacant, il continue à être rémunéré par la collectivité ayant mis fin au détachement, au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin ;

2. Soit demander à être affecté dans un emploi de l'État ; il est fait droit à sa demande dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de réception de celle-ci et dans la limite des emplois vacants. Le président de l'assemblée territoriale peut être consulté pour avis. Lorsqu'aucun emploi n'est vacant, le fonctionnaire demeure mis à disposition de la Guadeloupe. L'intéressé dispose d'un délai de six mois pour confirmer ou modifier son option initiale. Passé ce délai, il est réputé confirmer cette option. Si le fonctionnaire modifie son option initiale, il est fait droit à sa demande dans l'année qui suit cette nouvelle option.

III. - Les fonctionnaires qui n'ont pas fait usage de leur droit d'option dans les délais prévus au II sont réputés avoir choisi le maintien de leur statut de fonctionnaire de l'État et avoir sollicité leur détachement dans les conditions décrites au 1° du II.

Les fonctionnaires qui ont choisi, dans les délais prévus au II, le maintien de leur statut de fonctionnaire de l'État sans toutefois avoir fait usage du droit d'option prévu au II sont réputés, à l'issue des délais prévus, avoir sollicité leur détachement dans les conditions décrites au 1° du II.

Titre V : Le représentant de l'État et l'action de l'État en Guadeloupe (Articles 114 à 129)

Chapitre 1er : Le représentant de l'État (Articles 114 à 115)

Article 114

Le représentant de l'État veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et à la légalité de leurs actes.

Afin d'assurer la sécurité de la population, le fonctionnement normal des services publics ou de mettre fin à une violation grave et manifeste des dispositions de la présente loi organique relatives au fonctionnement des institutions et lorsque ces autorités n'ont pas pris les décisions qui leur incombent de par la loi, le représentant de l'État peut prendre, en cas d'urgence et après mise en demeure restée sans résultat, les mesures qui s'imposent. Il en informe sans délai le président de l'assemblée territoriale.

Article 115

À défaut de publication des actes ressortissant à la compétence de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe dans un délai de quinze jours ou de promulgation des actes, le représentant de l'État en assure respectivement sans délai la publication ou la promulgation.

Chapitre 2 : La coordination entre l'État et ses services et la Guadeloupe (Articles 116 à 117)

Articles 116

La coordination entre l'action des services de l'État et ceux de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe est assurée conjointement par le représentant de l'État et le président de l'assemblée territoriale.

Le représentant de l'État et le président de l'assemblée territoriale signent, au nom, respectivement, de l'État et de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, les conventions mentionnées aux articles 81, 96, 107, 111, 112 et à l'article 118.

Article 117

Les communications, transmissions et notifications prévues par la présente loi organique entre les institutions de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, d'une part, et le représentant de l'État, d'autre part, peuvent s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Chapitre 3 : La coordination entre l'État et ses services et la Guadeloupe (Articles 118 à 119)

Article 118

À la demande de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et par conventions, l'État peut apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique à la collectivité dans l'ensemble de ses domaines de compétence.

Des conventions entre l'État et la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe fixent les modalités de mise à la disposition de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, en tant que de besoin, des agents et des services de l'État.

Au cas où les besoins des services publics de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe rendent nécessaires les concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains, les modalités de ces concours sont fixées par des conventions passées entre eux et la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe. Ces concours sont soumis à un avis préalable du représentant de l'État qui doit être informé de leur réalisation.

Article 119

Pour l'enseignement scolaire, l'État et nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe peuvent conclure des conventions en vue de définir leurs obligations respectives en ce qui concerne, notamment, la rémunération des personnels.

La mise à disposition des personnels de l'État ne donne pas lieu à remboursement.

Titre VII : Le contrôle juridictionnel, financier et budgétaire (Articles 120 à 129-15)

Chapitre 1^{er} : Le contrôle de légalité et le tribunal administratif (Articles 120 à 125)

Article 120

I. - Les actes de la commission permanente sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi que, pour les actes mentionnés au II, à leur transmission au représentant de l'État par le président de l'assemblée territoriale de la Guadeloupe.

Les actes de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi que, pour les actes mentionnés au II, à leur transmission au représentant de l'État par le Président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

La transmission des actes mentionnés au II peut s'effectuer par tout moyen, y compris par voie électronique selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

II. - Doivent être transmis au représentant de l'État en application du I les actes suivants :

A. Pour la Commission permanente :

1. Les actes à caractère réglementaire qui relèvent de leur compétence ;
2. Tous les actes mentionnés aux articles 90 et 91
3. Les autorisations individuelles d'occupation et d'utilisation des sols et du domaine public de la Guadeloupe ;
4. Les décisions individuelles relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office, à la révocation et au licenciement d'agents de la Guadeloupe ;
5. Les conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres d'un montant supérieur au seuil des procédures formalisées tel que défini par la réglementation applicable localement, les conventions relatives, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics à caractère industriel ou commercial ;
6. Les ordres de réquisition du comptable pris par le président de la Commission permanente ;
7. Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par des sociétés d'économie mixte pour le compte de la Guadeloupe ;
8. Les autorisations ou déclarations délivrées ou établies au titre de la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement en raison des dangers ou inconvénients qu'elles peuvent présenter soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit

pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments.

B. Pour l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe :

1. Ses délibérations ;
2. Les décisions individuelles de son Président relatives à la nomination, à la mise à la retraite d'office, à la révocation et au licenciement d'agents de l'assemblée ;
3. Les ordres de réquisition du comptable pris par son Président.

III. - Les actes pris au nom de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe autres que ceux qui sont mentionnés au II sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés.

IV. - Les actes pris par les institutions de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe relevant du droit privé ne sont pas soumis aux dispositions du présent titre et demeurent régis par les dispositions qui leur sont propres.

V. - Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil économique, social, environnemental et culturel ou par l'une ou l'autre des co-présidents du Conseil civique sont exécutoires de plein droit dès leur transmission au représentant de l'État.

VI. - Le président de l'assemblée territoriale, la Commission permanente, le président du conseil économique, social, environnemental et culturel et le président du Comité de Gouvernance de la Convention Citoyenne et les co-présidents du Conseil civique de la Guadeloupe certifient sous leur responsabilité, chacun en ce qui le concerne, le caractère exécutoire des actes qu'ils émettent.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé à cet effet, mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article 121

Le représentant de l'État défère au tribunal administratif les actes du président de l'assemblée territoriale, de la Commission permanente, les délibérations de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, les actes du président du conseil économique, social, environnemental et culturel et les actes des co-présidents du Conseil civique de la Guadeloupe, qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois de la transmission qui lui en est faite.

Lorsque le représentant de l'État défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai son auteur et lui communique toute précision sur les illégalités invoquées. À la demande de la Commission permanente, du président du conseil économique, social, environnemental et culturel et des co-présidents du Conseil civique de la Guadeloupe suivant le cas, le représentant de l'État peut faire connaître son intention de ne pas déférer un acte au tribunal administratif.

Le représentant de l'État peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans le délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le tribunal ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de

marchés et de délégations de service public formée par le représentant de l'État dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois, si le tribunal n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou un magistrat du tribunal délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'État dans la quinzaine de sa notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller d'État délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents rendus sur recours du représentant de l'État est présenté par celui-ci.

Si le représentant de l'État estime qu'un acte pris par les institutions de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense nationale, il peut en demander l'annulation pour ce seul motif. Il défère l'acte en cause dans les deux mois suivant sa transmission, ou sa publication ou sa notification, au Conseil d'État statuant au contentieux. Il assortit, si nécessaire, son recours d'une demande de suspension. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État, ou un conseiller d'État délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures.

Article 121-1

Sont illégaux :

1. Les délibérations ou actes auxquels ont pris part un ou plusieurs membres de la Commission permanente ou de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ;
2. Les décisions et délibérations par lesquelles la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe renonce, soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elle rémunère sous quelque forme que ce soit.

Les membres de la Commission permanente ou de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe agissant en tant que mandataires de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ou de ses établissements publics au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés mentionnées aux articles 24 et 91 ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens du 1^o du présent article, lorsque la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ou l'un de ses établissements publics délibère sur ses relations avec ces sociétés.

Toutefois, ils ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité d'outre-mer ou de ses établissements publics lorsqu'une société mentionnée aux articles 24 et 91 est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public dans les conditions prévues par la réglementation applicable localement.

Article 122

Outre le recours direct dont elle dispose, une personne physique ou morale lésée par un acte des institutions de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'État de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 121.

Pour les actes mentionnés au II de l'article 120, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'État en application de l'article 121.

Lorsque la demande concerne les actes mentionnés au III de l'article 120, le représentant de l'État peut déférer l'acte en cause au tribunal administratif dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée.

Article 123

Les articles 120 à 123 sont applicables aux actes des établissements publics et des groupements d'intérêt public de la Guadeloupe et des communes de la Guadeloupe.

Article 124

Lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours en appréciation de légalité dirigé contre les actes mentionnés au 1° du A et au 1° du B du II de l'article 120 et que ce recours est fondé sur un moyen sérieux invoquant l'inexacte application de la répartition des compétences entre l'État, la Guadeloupe et les communes ou des dispositions relatives aux attributions de la Commission permanente ou de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, ou que ce moyen est soulevé d'office, il transmet le dossier sans délai pour avis au Conseil d'État, par un jugement qui n'est susceptible d'aucun recours. Le Conseil d'État examine la question soulevée dans un délai de trois mois et il est sursis à toute décision sur le fond jusqu'à son avis ou, à défaut, jusqu'à l'expiration de ce délai. Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois à compter de la publication officielle de l'avis ou de l'expiration du délai imparti au Conseil d'État.

Article 125

Le président de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut saisir le tribunal administratif d'une demande d'avis. Lorsqu'elle porte sur la répartition des compétences entre l'État, la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ou les communes de Guadeloupe, sur les attributions respectives du président l'assemblée territoriale, de la Commission permanente et de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ou sur l'application des articles 40 et 55, la demande d'avis est examinée par le Conseil d'État auquel elle est transmise sans délai.

Le représentant de l'État en est immédiatement informé par l'auteur de la demande.

Chapitre 2 : Dispositions relatives au contrôle budgétaire et comptable et à la chambre territoriale des comptes (Articles 126 à 139-15)

Article 126

Il est institué un contrôle préalable sur l'engagement des dépenses de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et de ses établissements publics à caractère administratif, de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, du conseil économique, social, environnemental et culturel, et de la Convention Citoyenne et du Conseil civique de la Guadeloupe. Ces contrôles sont organisés par délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 127

Le comptable de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.

Les autres modalités du contrôle sont fixées par délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Lorsque le comptable de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, l'ordonnateur peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds territoriaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait ou de défaut de caractère libératoire du règlement. L'ordre de réquisition est notifié au représentant de l'État qui en informe la chambre territoriale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

Article 128

Les comptables de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et de ses établissements publics sont tenus de produire leurs comptes devant la chambre territoriale des comptes, dans les délais prescrits par les règlements.

Article 129

Le jugement des comptes de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et de ses établissements publics ainsi que l'examen de leur gestion sont soumis aux dispositions relevant du titre du code des juridictions financières.

Article 129-1

Le président de l'assemblée dépose le projet de budget de la Guadeloupe conformément au premier alinéa de l'article 43-1.

Le projet de budget est communiqué par la Commission permanente aux membres de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Si le budget n'est pas exécutoire avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, le président de l'assemblée territoriale peut mettre en recouvrement les recettes et engager, liquider et mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Dans les mêmes conditions, il peut mandater les dépenses de remboursement de la dette publique en capital venant à échéance avant que le budget ne devienne exécutoire.

Si l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe n'a ni adopté, ni rejeté le budget avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'État saisit sans délai la chambre territoriale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'État s'écarte des propositions de la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. À compter de la saisine de la chambre territoriale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'État, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars, à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget.

Article 129-2

Le budget primitif de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe est transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles 129-1 et 129-5. À défaut, il est fait application de l'article 156-1.

Article 129-3

Lorsque le budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe n'est pas voté en équilibre réel, la chambre territoriale des comptes, saisie par le représentant de l'État dans le délai de trente jours à compter de la notification qui lui est faite de la délibération de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe, le constate et propose à l'Assemblée Territoriale de la

Guadeloupe, dans un délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. La chambre territoriale des comptes demande à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération rectifiant le budget initial doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la communication des propositions de la chambre territoriale des comptes.

Si l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe n'a pas délibéré dans le délai prescrit ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre territoriale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à compter de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Article 129-4

Si une dépense obligatoire a été omise ou si le crédit correspondant à cette dépense a été insuffisamment doté au budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe, le représentant de l'État demande une seconde lecture à l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe. Si, dans les quinze jours de la demande de seconde lecture, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe n'a pas rétabli les inscriptions de crédits nécessaires, le représentant de l'État, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt saisit la chambre territoriale des comptes.

Si la chambre territoriale des comptes constate, dans le mois de sa saisine, que la dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe ou l'a été pour une somme insuffisante, elle adresse une mise en demeure au secrétaire général de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre territoriale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le président de l'assemblée territoriale, dans le mois suivant la mise en demeure qui lui a été faite par le représentant de l'État, celui-ci y procède d'office.

Article 129-5

À compter de la saisine de la chambre territoriale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article 129-3, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article 129-3 et pour l'application de l'article 129-8.

Lorsque le budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe a été réglé et rendu

exécutoire par le représentant de l'État, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre territoriale des comptes. En outre, le vote de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe sur le compte administratif prévu à l'article 129-8 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre territoriale des comptes par le représentant de l'État.

S'il est fait application de la procédure définie au deuxième alinéa du présent article, la date pour l'adoption du budget primitif est reportée au 1^{er} juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article 129-8 est ramené au 1^{er} mai.

Article 129-6

La transmission du budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe à la chambre territoriale des comptes au titre des articles 129-3 et 129-10 a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure. Toutefois, sont applicables à compter de cette transmission les deuxième et troisième alinéas de l'article 129-1. En outre, les dépenses de la section d'investissement de ce budget ne peuvent être engagées, liquidées et mandatées que dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.

Article 129-7

Sous réserve du respect des articles 129-1, 129-5 et 129-6, des modifications peuvent être apportées au budget par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent.

Dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe peut en outre apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues au deuxième alinéa sont transmises au représentant de l'État au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent.

Article 129-8

L'arrêté des comptes de la collectivité est constitué par le vote de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe sur le compte administratif présenté par le président de l'assemblée territoriale après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la Guadeloupe. Le vote de l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son

adoption.

Article 129-9

Le compte administratif est transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par les articles 129-5 et 129-8.

À défaut, le représentant de l'État saisit, selon la procédure prévue par l'article 129-3, la chambre territoriale des comptes du plus proche budget voté par l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe.

Article 129-10

Lorsque l'arrêté des comptes de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement, la chambre territoriale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget de la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe a fait l'objet des mesures de redressement prévues au premier alinéa, le représentant de l'État transmet à la chambre territoriale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre territoriale des comptes constate que la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue au deuxième alinéa. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre territoriale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en œuvre des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article 129-3 n'est pas applicable.

Article 129-11

L'article 129-4 n'est pas applicable à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires résultant, pour la nouvelle collectivité territoriale de la Guadeloupe et ses établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Ces opérations demeurent régies par les dispositions législatives relatives aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et par le code de justice administrative.

Article 129-12

Dans le cadre des commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'État dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement. Dans un délai de

quinze jours, le représentant de l'État adresse à l'ordonnateur une mise en demeure de mandatement. À défaut d'exécution dans un délai d'un mois, le représentant de l'État procède d'office, dans un délai de dix jours, au mandatement de la dépense.

Toutefois, si, dans le délai d'un mois dont il dispose, l'ordonnateur notifie un refus d'exécution motivé par une insuffisance de crédits disponibles ou si, dans ce même délai, le représentant de l'État constate cette insuffisance, celui-ci, dans un délai de quinze jours à compter de cette notification ou de cette constatation, saisit la chambre territoriale des comptes dans les conditions fixées à l'article 129-4. Le représentant de l'État procède ensuite au mandatement d'office dans les quinze jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou sa décision réglant le budget rectifié.

Article 129-13

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe et la Commission permanente sont tenues informées dès leur plus proche réunion des avis formulés par la chambre territoriale des comptes et des arrêtés pris par le représentant de l'État en application du présent chapitre.

Article 129-14

L'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses ayant donné lieu à une déclaration en gestion de fait par la chambre territoriale des comptes au cours de la plus proche séance suivant la transmission de la demande adressée par la chambre territoriale des comptes au comptable de fait et à l'ordonnateur de la Guadeloupe. Passé ce délai, la chambre territoriale des comptes statue sur les dépenses de la gestion de fait dont elle apprécie les justifications présentées.

Article 129-15

Les articles 129-1 à 129-14 sont applicables aux établissements publics de la Guadeloupe.

II. CONTRIBUTION DES PARTIS par ordre alphabétique



ORGANISATION INSTITUTIONNELLE : RÉPONSE DE L'ANG

Nombre d'élus : Combien d'élus doivent composer l'assemblée de la future collectivité unique ?

Mode de scrutin : Quel mode scrutin privilégier pour garantir la représentativité des territoires et des citoyens ?

Nous relevons qu'aujourd'hui, la prime majoritaire a des effets délétères sur la vie démocratique, en effet l'opposition est systématiquement cantonnée à l'impuissance sans que le parti gagnant n'ait à négocier la politique à mettre en place. Nous proposons un scrutin proportionnel sur des circonscriptions électorales assurant la présence de toutes les îles, avec une prime majoritaire revue à la baisse pour permettre la participation des petites listes

Les 57 membres élus, appelés députés territoriaux forment l'assemblée de la collectivité autonome.

La nouvelle organisation institutionnelle doit permettre une vie démocratique riche et dynamique, favorisant la concertation.

Structure de gouvernance : Faut-il un conseil exécutif distinct de l'assemblée ou une fusion des pouvoirs exécutif et délibératif ?

Le projet de l'ANG repose sur 5 piliers. Le premier est la gouvernance, il est nécessaire de rendre l'action publique lisible. Le désintérêt voire la défiance des citoyens envers les élus tient, il nous semble, sur l'absence de responsabilité. Le partage des compétences n'est pas clair, c'est toujours l'autre qui semble coupable des dysfonctionnements qui ne semblent jamais résolus. De plus, la multiplication des exécutifs, l'absence de hiérarchie entre les collectivités (principes de libre administration) rendent difficile la lisibilité de l'action publique ainsi que la mise en oeuvre d'une stratégie éditoriale claire.

Nous préconisons que l'Assemblée territoriale élue choisisse en son sein un ou une présidente qui à son tour nommera un 1er ministre qui choisira son gouvernement. La nomination d'un 1er ministre permettra de renouveler le gouvernement en cas de difficulté sans repasser par la case élection. La Présidence de l'Assemblée ainsi nommée, étant garante de la stabilité des institutions, la représentation du pays, la négociation des traités. Ce type d'organisation se retrouve chez nos voisins caribéens comme la Barbade dont la trajectoire pourrait nous inspirer. Les ministres en charge de leur portefeuille thématique seront responsables de la mise en oeuvre des politiques publiques sur le territoire.

Les conseils exécutifs territoriaux nommés parmi les élus ne nous semblent pas des exemples d'efficacité pour conduire la vie publique.

Découpage territorial : Quelle organisation territoriale adopter ? Simplification du schéma intercommunal ?

Il nous semble que les intercommunalités sont devenues une strate politique à part, comme un exécutif supplémentaire plutôt qu'un outil de convergence entre les communes. Il nous semble que ce schéma intercommunal devrait être revu et assoupli et que les collectivités puissent s'allier suivant leurs problématiques et des projets définis plutôt que dans un cadre territorial contraint. L'érection de ce nouvel échelon a conduit à une augmentation de la masse salariale plutôt qu'à une mutualisation efficiente tout en ouvrant la voie à des jeux politiques délétères. Ainsi l'organisation territoriale s'appuierait sur les communes et l'Assemblée. Les intercommunalités redevenant des outils.

Compétences Degré d'autonomie ? Qui légifère ? Qui exerce ?

Nous avons indiqué lors des précédentes réunions notre projet qui s'inscrit sur un long terme. Toutes les compétences qui ne sont pas régaliennes doivent revenir à la collectivité. L'organisation de l'action publique qui doit favoriser la cohésion sociale ne peut se morceler entre plusieurs directions politiques.

Les choix concernant l'éducation ont un impact évident sur les compétences nécessaires à l'économie. L'économie ne peut prospérer sans une stratégie globale de la fiscalité. La Culture n'étant pas uniquement

l'économie du spectacle vivant et la promotion des industries culturelles et créatives, sa prise en compte, la question de la transmission doivent faire l'objet d'une responsabilité globale.

C'est aux élus guadeloupéens en responsabilité, d'établir un calendrier qui peut s'étirer sur plus d'une décennie, d'organiser ces compétences et de trouver les ressources pour les finances.

Éducation : Elaboration des programmes scolaires, filières de formation, recherche

La gestion de l'éducation ne peut se limiter au programme scolaire. L'organisation des moyens dans un contexte démographique particulier, la place du créole dans l'enseignement, la nécessaire intégration dans notre bassin caribéen, la gestion de la carte scolaire mais aussi la mise en place d'indicateurs adaptés passent par une politique globale. De plus, les jeunes professeurs guadeloupéens se retrouvent à devoir partir quand d'autres attirés par le cadre de vie s'installent. Nous estimons que cette compétence particulière qui demande des ressources énormes (plus grand poste de dépenses salariales de l'Etat en Guadeloupe) doit se faire progressivement. La prise en charge de tout ou partie des salaires à l'instar de la Polynésie peut faire partie des éléments à négocier avec l'Etat.

Coopération régionale : Relations avec le bassin caribéen

Si les relations internationales font partie du champ des compétences régaliennes, il nous semble nécessaire que la Collectivité de Guadeloupe soit partie prenante des accords sur la zone caraïbe : CARICOM, CELAC, OECS, etc avec voix délibérante ou a minima un accord souple avec le Quai d'Orsay. Nous devons être en capacité de pouvoir négocier des accords mais surtout accompagner le développement économique, culturel et de l'éducation.

Ports et aéroports : Gestion et développement

Toujours dans une logique d'un projet politique guadeloupéen totalement maîtrisé, la gestion des ports et aéroport doivent être sous la responsabilité de la collectivité. C'est une compétence stratégique.

Aménagement du territoire /Développement économique et durable / Tourisme / ICC / Préférence locale à l'emploi

La maîtrise de ces compétences sont une base minimale pour un projet guadeloupéen d'autonomie. Sinon ce serait une forme de décentralisation à la carte.

Fiscalité Moyens financiers et ressources Ressources financières : Quels mécanismes de financement privilégier ? Types de fiscalité : Quels impôts et taxes doivent être perçus par la collectivité ?

Bénéficiaires des ressources : Qui doit collecter et gérer les recettes fiscales locales ?

L'ANG préconise que la compétence fiscale soit portée par la Collectivité. La production de la norme fiscale doit permettre d'assurer des recettes suffisantes pour que les services publics puissent être remplies. Les administrations devant s'obliger à la sobriété. L'objectif est d'avoir les leviers afin de favoriser les secteurs économiques qui le nécessitent, s'assurer d'un impôt juste mettant à contribution le plus grand nombre, à des niveaux assurant le consentement à l'impôt de la population. Il est nécessaire de maîtriser les diverses niches fiscales et facilitées qui ont eu des effets délétères (tourisme par exemple) mais aussi valoriser certaines activités qui aujourd'hui ne sont pas organisées :

Le scénario le plus évident est celui où la collectivité se charge de remplir les missions fiscales, les douanes, le recouvrement de ces recettes, à l'instar de la Kanaky et la Polynésie. L'exercice de la compétence fiscale n'a pas été organisé, ni mis en œuvre de manière identique selon les statuts des collectivités, mais partout des améliorations sont souhaitables.

Néanmoins, il est évident au regard des expériences sus-citées que le transfert de compétences devra faire l'objet d'une attention particulière afin que les ressources de la collectivités ne pâtissent pas d'un manque d'efficacité.

CONCLUSION :

Pour l'ANG, l'autonomie ne doit pas être une nouvelle étape de décentralisation de certains services aujourd'hui géré par l'Etat français mais un véritable projet politique permettant la prise de décisions adaptées à nos situations, prenant en compte notre contexte historique, social et insulaire. Cela doit être surtout l'occasion de prendre nos responsabilités: gérer, financer, développer sans attendre l'aval de l'Etat et/ou de l'Europe.

Cette étape doit permettre une simplification mais surtout une efficience de l'action publique. Le statut d'autonomie assure à la France une présence dans notre bassin géographique et une position géopolitique appréciable. Ces éléments doivent nous permettre d'ouvrir une négociation sans tabou.

Discuter d'un projet politique global est une nécessité afin de déterminer nos objectifs communs pour déterminer les leviers utiles:

- Quels sont les leviers que nous devons avoir pour obtenir notre souveraineté alimentaire et maîtriser notre politique agricole ? (Rappel que l'autosuffisance alimentaire et la souveraineté alimentaire sont des notions différentes)
- Quels leviers pouvons-nous activer afin d'enrayer l'échec scolaire massif et l'illettrisme ?
- Quels leviers pour protéger nos terres de la spéculation foncière ? Quelles règles pour faciliter l'accession à la propriété des guadeloupéens dans un contexte d'indivision ?
- Quels leviers peuvent permettre d'accompagner l'économie, de consolider le tissu des entreprises guadeloupéennes plus petites et plus fragiles face aux concurrences extérieures ?
- Quels leviers afin d'assurer la cohésion sociale, l'insertion et sortir du tout carcéral ?

Le champ des possibles est devant nous, pour peu que nous ne limitions pas nos échanges.

COMMISSION AD HOC

NOTE SUR LA FISCALITE

Avant propos :

Cela n'a aucun sens d'envisager un changement de statut, s'il n'est pas défini les raisons de ce changement et surtout les objectifs à atteindre.

Pour le CIPPA, l'objectif du changement de statut est de mettre en place une économie de production.

Dans ce contexte, il faut à la fois de nouveaux moyens financiers, pour faire émerger de nouvelles activités et les soutenir. De nouveaux moyens financiers :

I-COMPETENCE FISCALE

A- Améliorer l'existant.

- L'octroi de mer doit être réformé et simplifié. Avec quatre taux au lieu de la multitude qui existe actuellement

Un taux à 0%

Un taux à 2,5%

Un taux à 5%

Un taux à 10 %

Plus de transparence avec le montant de l'octroi de mer sur les factures.

- La Taxe Spéciale sur les Carburants (TSC)

Actuellement, les recettes de la TSC sont réparties entre la Région, le département et les communes. Dans la nouvelle collectivité, elle sera répartie entre la nouvelle collectivité et les communes.

B- De nouvelles Recettes.

La TVA doit être récupérée en totalité.

Les ACCISES

Le DAFN (Droit Annuel de Francisation et de Navigation)

Droit de PORT

L'IMPOT SUR LE REVENU

Et les autres recettes perçues par l'ETAT en Guadeloupe

Toutes ces recettes anciennes et nouvelles permettront de financer les collectivités et d'accompagner le développement économique.

Ces nouveaux moyens auront un but : accroître les moyens financiers des collectivités, afin qu'elles remplissent toutes leurs missions.

Mais cela serait vain, s'il n'y avait pas une protection aux frontières pour les productions guadeloupéennes
Et pour ce faire la Compétence douanière est indispensable.

II Compétence douanière

L'octroi de mer est une taxe sur les importations de toutes provenances , à l'exception de la Martinique qui forme avec la Guadeloupe, le Marché Antillais.

Cela veut dire que pour la taxation à l'octroi de mer, il n'y a aucune différence, que la marchandise vienne de FRANCE, de CHINE où de notre voisin la DOMINIQUE.

Un exemple : si un tissu en provenance de Chine est taxé de 10 % il sera taxé également de 10% à la Dominique.

Dans ces conditions, il est impossible de conclure des accords bilatéraux au niveau du commerce extérieur, puisque tous les pays sont traités de la même manière.

Ce qu'il faudrait :

Des droits de douanes qui permettraient de taxer par zone géographique. Pour des échanges « gagnant gagnant ». Selon le principe « tu m'achètes, je t'achète »

Autre exemple, l'Union Européenne, dont nous faisons juridiquement partie, taxe d'une manière prohibitive, les panneaux solaires en provenance de Chine, pour protéger son industrie de panneaux solaires. En Guadeloupe nous n'avons pas d'industrie de panneaux solaires, par contre , nous avons besoin de développer l'énergie solaire et donc nous aurions intérêt d'avoir ces panneaux au meilleur prix.

Mais tout cela est impossible dans le cadre statutaire actuel. La seule dérogation qui est accordée à la Guadeloupe et aux autres DOM, c'est le maintien de l'octroi de mer, qui existe depuis l'époque coloniale. Nécessaire toutefois, pour la partie recettes fiscales.

Nos productions maraîchères ne seront jamais compétitive, par rapport à la concurrence extérieure des pays à bas coûts de revient ou encore des pays qui font des économies d'échelle grâce à leur plus grande capacité de production.

Il nous faudra à la fois un instrument de protection qui alimentera en même temps des fonds d'intervention pour soutenir nos producteurs agricoles

C'est pour cette raison, qu'il faut à la Guadeloupe une compétence fiscale et douanière dans le cadre d'une large autonomie. C'est le combat du CIPPA.

- Un Tarif des douanes guadeloupéen qui se substituerait au Tarif Extérieur Européen (TEC) douanier européen
- -Des droits de douanes
- Des prélèvements agricoles. (droits de douanes sur des produits spécifiés), pour protéger et faire émerger une production agricole.

Alain PLAISIR
Président du CIPPA

Monsieur le Président,

En vue de l'élaboration d'un avant-projet de loi organique et conformément aux résolutions du dernier congrès des élus, vous avez fait parvenir aux partis politiques un « tableau de concertation structuré autour de trois axes fondamentaux :

- 1/ l'organisation institutionnelle : modalités de gouvernance, mode de scrutin...
- 2/ la répartition des compétences : degré d'autonomie locale, partage des responsabilités avec l'Etat.
- 3/ les moyens financiers et les ressources : notamment une fiscalité locale spécifique. »

Ce tableau ne permet malheureusement pas une richesse d'expression à la hauteur des enjeux. Cela a été souligné de manière forte par les partis politiques membres du Front Démocratique pour une Autonomie Normative de la Guadeloupe et discuté avec les personnalités qui apportent leur expertise à titre individuel.

Aussi, dans l'esprit de la concertation que vous avez engagée, nous formulons **une réponse commune du Front** à vos questions et nous nous sommes efforcés d'apporter des réponses, également, sur un certain nombre de points qui n'ont pas été réellement traités à l'occasion de ces travaux préparatoires ou par les congrès précédents.

A titre de préalable

- Il nous semble indispensable de rappeler un principe essentiel : l'évolution institutionnelle ne doit pas avoir pour conséquence une diminution du niveau de vie de notre peuple. Les pouvoirs supplémentaires des responsables politiques locaux doivent permettre une amélioration substantielle du développement de la Guadeloupe et notamment du développement humain (éducation, santé, environnement).
- De ce fait, il est essentiel que les transferts de compétence de l'Etat à la Guadeloupe se fassent en respectant le principe de compensation financière (I), à partir d'un calendrier des transferts échelonné dans le temps (II) et, en outre, ils ne devraient pas se limiter à une modification de la relation Etat-Collectivité de Guadeloupe (III).

I – S'agissant de la première recommandation.

Nous avons noté qu'un cabinet sera sollicité pour effectuer une étude approfondie des flux financiers entre l'Etat et la Guadeloupe. Il paraît hautement souhaitable de disposer d'une telle étude pour débattre des compétences à transférer, de leur périmètre, du calendrier des transferts. Il s'agit de veiller à la mise en œuvre de la disposition de l'article L0. 6271 du statut de Saint-Barthélemy : « **les charges correspondant à l'exercice des compétences**

transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert des dites compétences. Ainsi, nous pourrions définir la meilleure organisation, avec des moyens permettant d'assurer sans difficultés nos compétences »

II – Nous recommandons qu'une réflexion soit conduite veillant à établir un calendrier progressif des transferts.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'en dépit de la suppression de la « clause dite de compétence générale », l'organisation actuelle a maintenu des compétences croisées ou des attributions émiettées (patrimoine, équipements culturels et sportifs, routes, transports). Il faudrait organiser ces transferts en évitant les doublons, tout en ayant un souci particulier des ressources humaines et des aspects patrimoniaux.

Nous confirmons notre souhait que soit négocié un transfert de compétences qui distingue :

- Une compétence normative de plein exercice concernant l'aménagement du territoire (à la lumière de l'actualité guyanaise nous devons obtenir une maîtrise sans tutelle tatillonne de l'exploitation de nos sources d'énergie endogène), le développement économique, la fiscalité mise en place à l'initiative de la Guadeloupe.
- La question des droits de douane qui doit être traitée en même temps que la relation avec l'Union Européenne.
- Des compétences partagées : Droit du travail, Coopération régionale, Education (la loi organique pourrait préciser comme pour la Polynésie que la rémunération des personnels sera prise en charge par l'Etat, sans remboursement), la gestion du Grand Port Maritime et de l'aéroport Maryse Condé. Les autres ports et aérodrômes relèvent déjà de la responsabilité locale mais pourraient bénéficier de compétences croisées avec notre aéroport international.
- Des compétences régaliennes qui restent de la responsabilité de l'Etat.

Il est à noter que les collectivités locales peuvent déjà créer des établissements publics en l'état du droit actuel. En revanche, il pourrait être envisagé que la Guadeloupe puisse également créer de « nouvelles catégories d'Etablissements publics ».

III – Vous suggérez que le projet de la loi organique devrait remettre de l'ordre dans « le mille-feuille » administratif. Nous soulignons que ce mille-feuille résulte d'une transposition inadaptée de l'organisation hexagonale à l'échelon local.

Dans cette hypothèse, le projet de loi organique ne doit pas traiter uniquement des relations entre l'Etat et la nouvelle collectivité de Guadeloupe. Il doit se donner comme objectif de mettre en place des institutions permettant de mieux gérer les affaires de la Guadeloupe, **en respectant le principe des blocs de compétences cohérents**. Cela conduirait à rendre, par exemple, plus cohérente l'organisation actuelle des transports répartie entre différents niveaux administratifs (scolaire, transport non urbain de personnes, transport urbain).

La loi organique doit, également, **modifier la dévolution de compétences concernant le cycle de l'eau : l'eau agricole, l'assainissement, l'eau potable, la lutte contre les inondations...**

Fondamentalement, il nous a semblé que la loi organique ne devrait pas traiter du schéma intercommunal, qui est une affaire locale, mais d'une **simplification des compétences entre les différentes structures locales qui dérogerait au droit commun hexagonal.**

Dans le même esprit, nous ne pouvons pas envisager le transfert de compétences sans évoquer la relation « choisie » avec l'**Union européenne** qui ne sera pas réglée par la seule adoption d'un statut relevant de l'article 74 de la constitution.

Nous pensons que la situation actuelle, s'agissant de l'Union européenne n'est pas tenable. La relation avec l'Union européenne doit faire partie intégrale de l'évolution institutionnelle.

Si l'on considère que le « statu quo » n'est pas une option, la commission Mixte Ad hoc, le Congrès et la population doivent alors choisir entre le statut de PTOM et celui de RUP avec élargissement des dérogations.

Un statut de PTOM (Pays Territoire d'Outre-Mer) permettant :

- la possibilité de donner une priorité à la production guadeloupéenne,
- la possibilité de donner une priorité aux originaires de la Guadeloupe (emploi, résidence,...)
- la création de tarifs douaniers aux frontières de la Guadeloupe,
- l'assouplissement des « règles d'origine »

Ou un statut de RUP (Région Ultra Périphérique) avec des dérogations **étendues** dans les domaines de :

- la politique agricole commune,
- la pêche,
- l'approvisionnement en carburant,
- les relations avec la Caraïbe,
- les droits découlant de la citoyenneté guadeloupéenne en matière d'accès au travail et au foncier,
- les adaptations dans un certain nombre de cas du tarif extérieur commun pour permettre la protection de certaines productions ou activités locales, en application de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans cette hypothèse, la loi organique doit prévoir la participation de la Guadeloupe aux négociations avec l'UE. Ces dispositions doivent permettre d'éviter que le champ de

l'autonomie normative ne soit limité dans les matières qui ressortissent à la compétence de l'Union européenne.

IV – S'agissant de la gouvernance, et nous finissons par là pour bien souligner qu'elle doit être au service de la vision que nous avons de la Guadeloupe et non pas le moteur des demandes d'évolution institutionnelle, elle doit découler du degré d'autonomie choisi, notamment les contrepoids à l'exécutif (la responsabilité de l'exécutif devant l'Assemblée locale, la participation des citoyens aux décisions).

. Le mode d'élection doit tenir compte de notre situation d'archipel et du poids des questions démographiques et sociales dans l'avenir. Il doit répondre à l'exigence de parité et à la représentation de tout le territoire. Il doit permettre une représentation des différentes expressions politiques de la Guadeloupe,

. Nous préconisons donc une représentation mixte avec une dominante de suffrage uninominal à deux tours.

. Le nombre de circonscriptions devrait se situer entre 15 et 18 circonscriptions dont deux réservées aux îles du sud et une représentation complémentaire désignée au scrutin de liste à la proportionnelle intégrale de 20 sièges. Pour un total de 50 à 56 sièges respectant la parité. Les circonscriptions devraient être représentatives des bassins de vie et se démarquer des limites strictement communales héritées d'un passé colonial.

La loi organique doit faciliter le renouvellement de la classe politique en prévoyant des règles de non-cumul des mandats. Elle doit traiter la question de la représentation des élus dans les organismes extérieurs.

En outre, si l'obligation de dépôt au Trésor peut être maintenue, nous devons réfléchir aux **modalités d'exercice du contrôle budgétaire** qui est fréquemment défaillant.

Il nous semble indispensable de permettre à la nouvelle collectivité de faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes. On éviterait ainsi le risque d'une absence de contrôle qui laisserait potentiellement s'accumuler des déficits et on gagnerait en lisibilité, efficacité et en qualité du dialogue de gestion face au contrôle juridictionnel qui peut, quelquefois, s'éloigner du contrôle de régularité pour se rapprocher du contrôle d'opportunité.

Enfin, il doit être envisagé des dispositions permettant la **participation directe des citoyens aux décisions locales (référendum)**. Le champ de ces consultations, leur rythme, leur organisation devraient très clairement être proposés à l'approbation populaire.

Voilà monsieur le Président, mesdames et messieurs les élus, les recommandations précises que nous formulons à ce stade. Nous vous communiquerons en outre, nos réflexions sur les compétences en vue de la rédaction du projet de loi organique dans les domaines de l'aménagement du territoire. Dans un délai court, nous y ajouterons celles sur la fiscalité et sur les relations avec l'Union Européenne.

Nous rappelons le caractère démocratique de nos discussions ouvertes aux formations politiques et aux personnalités qualifiées volontaires.

Nous rappelons également que nous sommes à l'écoute de ceux de nos compatriotes qui expriment un attachement à l'indépendance de notre pays mais qui acceptent et militent aujourd'hui pour une étape d'Autonomie préalable.

Au nom du Front Démocratique pour l' Autonomie de la Guadeloupe (FDAG).

Jacques BANGOU, Alain PLAISIR, Richard SAMUEL, Mehdi KEITA, Sophie PEROUMAL, Emilienne DORLIPO, Line TRABON RANGUIN, Mylène ROBERT-RUART, Gil THEMINE.

Partis politiques: CIPPA, PPDG, PSG

PROPOSITION DU GUSR POUR L'ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE UNIQUE

I – MODE DE SCRUTIN // DÉCOUPAGE ELECTORAL // MODALITES DE GOUVERNANCE

Le GUSR propose la création d'une collectivité unique comportant 65 membres composée d'une assemblée et d'une commission permanente sur le modèle des assemblées régionales, départementales et de GUYANE.

LE NOMBRE DE REPRÉSENTANTS

La population de référence pour la GUADELOUPE selon l'INSEE 385569 habitants.

Dans une assemblée de 65, chaque élu représente environ 5901,06 habitants.

Pour mémoire

Martinique – Population : 347 000 habitants - Superficie : 1 128 km ² • Assemblée: 51 membres Conseil exécutif : 9 membres	Hab/Elus : 5783,33 (60 élus)
Guyane – Population : environ 301 000 habitants - Superficie : 83 846 km ² • Assemblée: 51 membres	Hab/Elus : 5901,96

Commentaire :

Le nombre d'habitants de la GUADELOUPE étant supérieur à celui de la MARTINIQUE de plus de 35 000 habitants, un chiffre plus élevé paraît pertinent.

A cela s'ajoute que l'expérience de la MARTINIQUE a révélé que le chiffre de 60 était insuffisant.

Enfin, les calculs pour la MARTINIQUE et la GUYANE ont été réalisés à droit constant, mais la perspective d'augmentation des compétences actuelles justifie *a fortiori* un nombre plus important.

LE MODE DE SCRUTIN

En vue d'éviter l'autoritarisme qui résulte du scrutin de liste, le choix du GUSR est d'éviter que la GUADELOUPE ne constitue une circonscription unique à la différence des systèmes retenus en MARTINIQUE et en GUYANE.

D'où le choix de plusieurs circonscriptions donnant lieu à un scrutin de liste à la proportionnelle.

65 élus. Donc 13 circonscriptions élisant des listes de 5 personnes à la proportionnelle.

LE DECOUPAGE ELECTORAL

13 circonscriptions élisant des listes de 5 personnes.

Chaque circonscription comprend environ 29505,3 habitants. Le découpage étant ajusté en fonction de la population et des « virgules » du découpage mathématique. Ainsi, 2 circonscriptions aux ABYMES, une à BAIE-MAHAULT...

Le GUSR est attaché à la représentation de l'ensemble des territoires constituant l'archipel.

L'avantage de ce chiffre est qu'il permet notamment une représentation des composantes de l'archipel. Par exemple, un équilibre peut être plus facilement trouvé pour la représentation de MARIE-GALANTE :

Pop de pap (2021) : 14486

Pop de Marie-Galante (2021) : 10467

Total : 24953

Pour garantir la représentation de l'archipel, le GUSR propose une modification de la loi électorale qui précisera que dans les circonscriptions incluant MARIE-GALANTE, LES SAINTES, DESIRADE, les listes en compétition doivent obligatoirement faire figurer au moins une personne inscrite sur une des listes électorales de l'île concernée.

Dans la circonscription incluant MARIE-GALANTE, au moins une personne figurant sur la liste électorale pour les élections municipales des communes GRAND-BOURG ou SAINT-LOUIS ou CAPESTERRE.

Dans la circonscription incluant LES SAINTES, au moins une personne figurant sur la liste électorale pour les élections municipales des communes de TERRE DE HAUT ou TERRE DE BAS.

Dans la circonscription incluant DESIRADE, au moins une personne figurant sur la liste électorale pour les élections municipales de DESIRADE.

MODALITES DE GOUVERNANCE

Le GUSR propose de s'inspirer des modalités actuelles appliquées dans les collectivités régionales, départementales et de GUYANE.

Les organes de la collectivité territoriale de GUADELOUPE comprennent l'assemblée de GUADELOUPE et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de GUADELOUPE.

L'assemblée élit son président lors de la réunion de droit qui suit chaque renouvellement.

L'assemblée élit les membres de la commission permanente.

La commission permanente est composée du président de l'assemblée de quatre à quinze vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres, dans la limite de quinze.

LA REPARTITION DES COMPETENCES

Le GUSR, fidèle à sa tradition est globalement pour le renforcement des pouvoirs exercés par les élus locaux, sans se soucier de la distinction des dispositifs des articles 73 et 74 de la Constitution.

En réservant volontairement la question des détails de la fiscalité locale et dans l'attente d'informations complémentaires, le GUSR manifeste sa volonté de voir transférés les pouvoirs de fixer librement les impôts locaux et de proposer un aménagement voire une refonte de la fiscalité locale dans le sens de l'augmentation des responsabilités des élus locaux.

Deux axes :

- La prise en charge de pouvoirs autonomes de décision. Permettre que le cadre de la prise de décision soit arrêté par une délibération locale et non par la loi, dans le respect des exigences européennes et de la constitution.
- Participer à la gestion des flux migratoires à travers la mise en place d'un pouvoir de police administrative locale qui confère notamment à l'autorité locale le pouvoir d'imposer des mesures plus restrictives à l'entrée sur le territoire tout en préservant les libertés de circulation octroyées par la citoyenneté européenne.

I – Urbanisme, construction, habitation

L'étroitesse du territoire et ses particularités appellent la mise en place de règles différenciées. Cette proposition la simple reprise des dispositions applicables aux collectivités dotées de l'autonomie relevant de l'article 74, à l'exclusion du logement en raison des modalités de financement prévues par la loi.

II – Le tourisme

III – La promotion et la sauvegarde des pratiques et du patrimoine culturels

Exception culturelle guadeloupéenne. Pour tout problème impliquant la sauvegarde du patrimoine ou des pratiques culturelles le dernier mot revient à l'autorité locale (carnaval, tour de la guadeloupe, combats de coq...). Cela concerne aussi bien le pouvoir de police que le pouvoir d'organisation.

IV – Le pouvoir d'auto-organisation administrative

A *minima* pouvoir s'opposer aux modifications des institutions administratives locales quand elles proviennent de la loi. La création de la région monodépartementale comme des structures intercommunales inadaptées provient de l'apposition systématique des modèles d'organisation administrative prévues pour l'hexagone et qui ne conviennent pas à la situation locale.

A *maxima* pouvoir créer localement des structures administratives locales sans le concours de l'Etat mais sans exclure le contrôle de constitutionnalité.

V – La participation à la régulation des flux migratoires

L'évidence de l'insuffisance de la lutte contre l'immigration et la nécessité de réguler la démographie locale conduit à envisager la participation du pouvoir local à la politique migratoire. Un pouvoir de police dans cette matière pourrait prévoir la possibilité pour l'autorité locale de mettre en place des mesures plus restrictives que celles prévues par l'Etat et de participer à leur mise en œuvre. Cette compétence permettrait notamment au pouvoir local d'engager des dépenses dans le domaine de la régulation de l'entrée sur le territoire. La compétence relevant en premier de l'Etat, un dispositif financier peut être mis en place.

Les collectivités de l'article 74 dispose de la possibilité de fixer les règles relatives à l'accès au travail des étrangers. Cette disposition peut être reprise mais doit être regardée comme une conséquence de la priorité d'accès à l'embauche locale.

VI – Le pouvoir local d'adopter des dispositions pour protéger la santé des guadeloupéens

Pour lutter contre le diabète, le cholestérol, la tension, il est possible, dans le respect des exigences européennes, de prévoir l'institution d'une compétence locale visant à réduire, voire interdire des produits saturés en sucre ou d'autres substances considérées comme nocives.

VII – L'intervention dans le domaine de l'éducation

Afin de prévoir la généralisation de l'étude des langues étrangères et du créole mais aussi de favoriser une éducation à la santé au service de la réduction de la dépendance alimentaire à l'égard de l'extérieur. Systématiser la priorité de l'affectation locale dans ce domaine pour les lauréats des concours locaux organisés par l'éducation nationale.

COMMISSION MIXTE AD HOC – AVRIL 2025

Contribution du MoDem Guadeloupe

Une approche lucide, responsable et progressive de l'évolution institutionnelle

1. Organisation institutionnelle

Nous plaçons pour une clarification des responsabilités entre les différentes collectivités existantes avant toute réforme majeure de type « collectivité unique ».

Nous ne nous positionnons ni pour, ni contre une collectivité unique. Ce choix revient exclusivement à la population guadeloupéenne, qui devra se prononcer par référendum, en toute connaissance de cause.

Cela implique :

- Une explication approfondie en amont, notamment sur les enjeux budgétaires, fiscaux et organisationnels ;
- Une pédagogie active commune par commune, mais aussi à travers les médias ;
- La production et la diffusion d'analyses financières transparentes de la part de toutes les collectivités, y compris celles qui soutiennent le projet de collectivité unique.

Nous exigeons que toute réforme soit précédée d'une étude d'impact rigoureuse sur :

- la faisabilité juridique et financière,
- les effets sur l'efficacité de l'action publique,
- les conséquences sur les personnels et la démocratie locale.

Le MoDem Guadeloupe appelle à une démarche expérimentale, transparente et progressive, et non à une réforme brutale.

2. Organisation territoriale et intercommunalité

L'intercommunalité doit être renforcée comme outil de solidarité et de mutualisation, notamment pour les politiques liées :

- à la gestion de l'eau,
- à l'élimination des déchets,
- aux transports collectifs,
- et aux nouvelles technologies.

Nous soutenons une approche différenciée pour les îles éloignées (Marie-Galante, Saintes, Désirade) qui doivent pouvoir adapter leur mode de coopération intercommunale selon leurs besoins spécifiques.

3. Compétences et degré d'autonomie

Le MoDem Guadeloupe soutient une montée en compétence des collectivités, dans le respect du cadre républicain.

Nous insistons sur trois principes :

- Pas de transfert sans moyens (financiers, humains, juridiques),
- Coopération entre collectivités, au lieu d'une recentralisation locale masquée,
- Hiérarchisation progressive des compétences, en commençant par l'aménagement, le développement économique et la formation.

Aucun transfert de compétence ne doit fragiliser l'efficacité de l'action publique.

4. Éducation

Le MoDem Guadeloupe souhaite :

- Une co-construction entre l'État et les collectivités locales sur l'adaptation des politiques éducatives,
- Un rôle renforcé pour la collectivité dans :
 - la gestion des établissements,
 - la carte scolaire,
 - la valorisation des langues et cultures locales.

Mais l'éducation reste un domaine sensible qui doit faire l'objet d'une concertation approfondie, notamment sur la question des ressources humaines et financières (ex. rémunération des enseignants).

5. Fiscalité et moyens financiers

C'est le cœur de nos préoccupations depuis 2013.

Nous rappelons notre position :

Pas d'autonomie institutionnelle sans autonomie budgétaire maîtrisée.

Nous proposons :

- La création d'un Observatoire fiscal territorial, chargé d'évaluer :
 - le potentiel fiscal local réel,
 - la répartition des charges entre collectivités,
 - les effets des niches et exonérations fiscales,
- Une harmonisation progressive des contributions locales (notamment des entreprises),
- Un dialogue fiscal étroit avec l'État, garant de la solidarité nationale.

6. Relations européennes et coopération régionale

Le MoDem Guadeloupe est favorable :

- à une présence active dans la zone Caraïbe,
- à un renforcement du rôle des Régions ultrapériphériques (RUP) au sein de l'Union européenne,
- à des coopérations thématiques (santé, éducation, climat, jeunesse) avec nos voisins caribéens.

Mais nous restons fermement attachés à l'appartenance à la République française et à l'Union européenne, cadre dans lequel les différenciations sont possibles.

7. Notre approche : responsabilité, méthode, transparence

Le MoDem Guadeloupe réaffirme une posture politique claire :

- Nous ne sommes pas opposés à une évolution institutionnelle,
- Mais nous refusons toute démarche précipitée ou idéologique,
- Nous exigeons un calendrier raisonnable, fondé sur :
 - des études d'impact sérieuses,
 - des consultations citoyennes honnêtes,
 - une vérification des capacités de financement et de mise en œuvre.

Conclusion

Le MoDem Guadeloupe plaide pour une Guadeloupe efficace, solidaire et pragmatique. Notre cap : mettre les moyens avant les discours, et toujours faire primer l'intérêt général sur les postures symboliques.

Une réforme institutionnelle peut être un levier, mais elle ne doit pas devenir un mirage. Elle ne réussira que si elle améliore concrètement la vie des Guadeloupéens.

Nous soutenons également la création d'une **zone franche sociale** en Guadeloupe. Ce dispositif permettrait un allègement ciblé des charges sociales patronales dans les secteurs stratégiques de l'économie locale, tels que l'agrotransformation, l'artisanat, les énergies renouvelables, l'économie bleue et le tourisme responsable. Il vise à relancer l'emploi sans alourdir la pression fiscale globale, en stimulant les embauches et en sécurisant les petites entreprises.

Nous proposons également la création d'un **grand commissariat à l'Europe** pour les Régions Ultrapériphériques (RUP). Cet outil stratégique serait chargé de l'ingénierie, du suivi et de la négociation des politiques européennes, en lien direct avec les acteurs locaux et les institutions communautaires. Il permettrait une mutualisation de l'expertise, une

meilleure coordination des projets, et une représentation renforcée des intérêts ultramarins à Bruxelles.

Parmi les priorités, nous soulignons la nécessité d'ouvrir une réflexion sur la ****Sécurité sociale en Guadeloupe****. L'objectif est d'envisager un ****droit social guadeloupéen adapté****, à l'image du modèle polynésien, permettant de garantir la continuité des revenus de substitution, de renforcer la cohésion sociale, et d'ajuster les dispositifs aux réalités spécifiques de l'archipel (insularité, coût de la vie, précarité structurelle).

Fait à la Guadeloupe, le 11 juin 2025

Pour le MoDem Guadeloupe,

Betsy Besry

Présidente du MoDem Guadeloupe



Monsieur le président,

Nous accusons bonne réception de votre courriel en date du 13/02/2025 contenant le relevé de décisions de la réunion du 30/01/2025 et nous demandant de compléter 3 grilles qui, nous le regrettons, ne laissent pas d'espace à la discussion. Nous, le PPDG, ne pouvons y répondre, comme dans un quizz, de manière succincte.

Notre réponse sera développée dans un document plus structuré qui vous parviendra ainsi qu'aux élus avant le prochain congrès.

Nous vous rappelons que nous travaillons au sein du Front Démocratique pour l'Autonomie de la Guadeloupe (FDAG) avec d'autres formations politiques telles le CIPPA et le PSG, CEV, le PARE, Utiles... ainsi qu'avec des personnalités qualifiées de la vie civile. Chacun étant libre de venir enrichir le débat selon sa sensibilité. Nous travaillons par ailleurs à rapprocher, sur la question de l'Autonomie, nos points de vues et ceux de nos compatriotes et camarades qui sont sur des positions nationalistes. Ensemble nous ambitionnons de proposer aux Guadeloupéens d'être ordonnateurs dans des domaines de compétences comme l'aménagement du territoire, la fiscalité, l'éducation, la culture et nous mettons au cœur de la discussion les compétences douanières et le lien (ou le contrat) avec l'Europe.

Pour nous, toute modification du statut actuel doit avoir pour objet, en priorité, d'améliorer le sort de nos compatriotes et de mieux préserver le pays.

Le mode de gouvernance est donc à nos yeux au service de cette exigence et non une fin en soi.

Sur le principe de cette gouvernance notre parti depuis plus de 30 ans préconise une assemblée unique avec un exécutif responsable devant l'assemblée.

L'actualité aujourd'hui est surtout de clarifier les différents scénarii de fusion à l'aune des expériences martiniquaises et guyanaïses pour ne pas perdre en productivité, mutualiser les compétences existantes et redéployer avec intelligence les ingénieries de nos deux assemblées. Les conditions financières de cette simplification administrative et du redéploiement des compétences, la maîtrise de la production de lois pays, font partie des compétences nouvelles à acquérir. C'est un challenge qui doit faire l'objet d'un travail conséquent en partenariat avec les agents, condition d'une mise en route efficace et immédiate de l'assemblée unique.

S'agissant des compétences nous affirmons que pour celles qui resteront régaliennes elles doivent être régulièrement évaluées avec une exigence d'efficience à la hauteur de nos besoins. Notamment en matière de Sécurité, de Justice, de Santé, d'Education...

Que certaines doivent être "partagées". Car même quand certaines compétences ont vocation à être exercées par l'Etat, il faut demander un droit de regard avec une possibilité d'accompagnement et de d'adaptation. Dans l'enseignement par exemple, il faut la possibilité de contextualiser les programmes, de « peser » sur les mesures de cartes scolaires, sur les règles d'affection et de mutation des enseignants.

Les compétences "exclusives" qui ont vocation à être exercées localement doivent faire l'objet d'un débat pour en définir l'ordre de priorité. Les transferts de compétences devraient se faire à notre sens progressivement de façon à se nourrir des expériences acquises. Elles doivent répondre aux priorités du moment pour la Guadeloupe.

Aménagement du territoire, Fiscalité, Logement, Développement économique, gestion des Ressources naturelles, la Culture sont des compétences qui font d'ores et déjà l'objet d'intérêts formulés, de concert, par les partis politiques. Nous présenteront les points relevant de ces compétences qui devraient faire l'objet d'une écriture spécifique et de demandes ciblées dans la loi programme.

En effet la discussion avec l'Etat est un chantier que nous devons donc ouvrir sur la base d'une analyse de chacune de ces compétences. Nous nous devons d'avoir des évaluations fines des conditions de transfert nous devons avoir des exigences pour revenir sur des transferts déjà opérés sans transfert de moyens.

En clair, nous devons avoir des exigences politiques. L'Etat Français doit assumer une étape inédite de décolonisation, assumant ses errements passés et conscient qu'il retire des liens partagés avec nos territoires autonomes des avantages géostratégiques, environnementaux considérables sans compter le brassage culturel, sportif et humain qui fondent notre société aujourd'hui.

C'est ainsi qu'au-delà des évaluations des ressources du transfert de compétences, un plan exceptionnel d'investissement doit être exigé de l'Etat ainsi qu'un engagement non moins exceptionnel pour venir en aide aux familles touchées par le Chlordécone et pour la dépollution des sols. Il devrait en être de même pour l'eau et l'assainissement. Une contribution exceptionnelle devra être obtenue pour la mise aux normes, des canalisations d'eau et des unités de traitement sur tout le territoire. L'Etat dans ces deux cas ayant été défaillant et portant une part de responsabilité, dans la situation actuelle. Il nous appartient également, en priorité, d'engager le débat sur la place de la Guadeloupe dans l'Europe (UE).

Cette question est double :

Elle est d'abord Politique. Est-ce que nous nous reconnaissons dans les valeurs constitutives de l'UE avec des valeurs fortes comme le respect des libertés publiques et individuelles, la solidarité, l'environnement? Ou bien est-ce que nous sommes plus circonspect à l'égard d'une Europe plus tournée vers l'Est, ultra libérale et éloignée de nos préoccupations ?

Elle est Economique ensuite. L'UE est vue souvent sous le seul angle de ses subventions pour le rattrapage économique. On ne met pas en balance ce que nous payons directement à l'UE et les freins générés par les normes souvent inadaptées.

Sortis du statu quo, deux options s'offrent à nous. Devenir PTOM ou rester RUP en exigeant, conformément à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union, des négociations "visant à adapter certaines dispositions du droit et des politiques de l'Union" aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe.

Ces deux options doivent être soupesées, débattues avant de définir une ligne claire et recevoir l'aval de la population.

S'agissant des ressources de la nouvelle collectivité dans une Guadeloupe Autonome nous soulignons les deux volets de celles-ci que votre quizz dénature de manière dangereuse :

D'une part les conditions financières de tout transfert de compétence dans le cadre défini par la constitution mais nécessitant une préparation minutieuse de notre part et une volonté honnête des interlocuteurs étatiques.

D'autre part une fiscalité propre en ajoutant aux recettes actuelles (octroi de mer , taxe sur les carburants...) dont il faudra évaluer la trajectoire, des recettes nouvelles à négocier comme la domiciliation locale de la TVA déjà payée par les Guadeloupéens. Le Port et L'Aéroport , la navigation de plaisance sont autant d'autres pistes de revenus à évaluer.

Au total monsieur le Président, mesdames messieurs les parlementaires, mesdames messieurs les élus, le PPDG s'inscrit plus que jamais dans une démarche émancipatrice et contribuera à vos côtés à une formulation consensuelle des revendications autonomistes .

Recevez en vos grades et qualités l'expression de nos sentiments respectueux.

Pointe à Pitre la 25 Février 2025

Président du PPDG,

Jacques BANGOU,



Monsieur Guy LOSBAR
Président du Congrès de la Guadeloupe
Président du Conseil Départemental de la Guadeloupe

Pointe à Pitre, le 04 mars 2025 :

Monsieur le président du Congrès, Président du Conseil Départemental,

Veillez recevoir le questionnaire rempli par notre parti politique.

Nous nous excusons pour le retard (réponse le 26 Février 2025), car nous avons reçu le questionnaire à remplir le jeudi 27 février 2025.

A la lecture de votre questionnaire, nous avons le sentiment que vos choix sont établis. Cependant nous croyons qu'il est important de répondre au regard du respect que nous avons du peuple Guadeloupéen.

Nous réaffirmons cependant, la position du Parti Socialiste Guadeloupéen dans le cadre du Front Démocratique pour une Guadeloupe Autonome, dans lesquelles nous militons pour la détermination des compétences exclusives que nous voulons exercer, les compétences que nous voulons partager avec l'Etat et les compétences régaliennes que nous voulons laisser à la responsabilité de l'Etat.

Pour cela nous réitérons nos recommandations :

Bâtir un cadre méthodologique (cadres, objectifs et attendus) permettant la mise en œuvre d'évaluations partagées des politiques publiques, coût de fonctionnement, gains, carences, avantages et inconvénients. Et cela pour les politiques publiques conduites par l'Etat à l'échelon local et les politiques publiques conduites à l'échelon local par les collectivités territoriales.

Au regard des résultats, définir les compétences que nous voulons exercer, les compétences que nous voulons partager avec l'Etat et les compétences que nous voulons que l'Etat exerce sur le



territoire. Pour l'ensemble des compétences évaluer les compensations financières afin qu'elles soient les plus avantageuses pour nous ou au moins équitables.

Etablir comme le veut la Constitution française, la compensation des transferts de charge aux collectivités territoriales dans le cadre des transferts de compétences ou la création des nouvelles compétences.

Négocier les outils de compensation (Dotations, fiscalité transférée, Prélèvement éventuel sur Recettes)

Ce travail, doit être le socle d'un ensemble de propositions, qui permettront comme nous le pensons, le changement du modèle économique pour une Guadeloupe Autonome Prospère économiquement et socialement.

Ainsi nous pourrons définir la meilleure organisation institutionnelle, avec des moyens financiers permettant d'assumer sans difficultés nos compétences.

Le retour d'expérience, des évolutions de la Martinique, de Saint Barthelemy, de Saint Martin et le Guyane, doivent être un de nos fils conducteurs.

Force est de constater que votre questionnaire ne répond toujours pas à notre volonté.

Monsieur le Président, veuillez recevoir nos salutations distinguées.

Mehdi KEITA GERMAIN

Secrétaire Général du Parti Socialiste Guadeloupéen

Conseiller Municipal de Pointe à Pitre



Monsieur Jean-Jacob BICEP
Secrétaire Général de l'UPLG

À

Monsieur Guy LOSBAR
Président de la commission mixte ad hoc

Objet : Contribution de l'UPLG à la commission mixte ad hoc

Monsieur le Président,

L'Union Populaire pour la Libération de la Guadeloupe (UPLG) depuis sa création en 1978 s'est fixé comme objectif de tout mettre en œuvre pour parvenir à la pleine souveraineté de la Guadeloupe. Ce qui pour nous, veut dire la reconnaissance du peuple guadeloupéen et l'édification d'un État guadeloupéen qui serait l'émanation de la nation guadeloupéenne. Pour nous, tous les statuts élaborés dans le cadre de la constitution française sont transitoires car notre objectif est l'administration de nous-mêmes par nous-mêmes pour nous-mêmes en clair l'indépendance de la Guadeloupe.

L'UPLG déclare solennellement que la nation guadeloupéenne n'a pas besoin de différenciation ou de domiciliation du pouvoir concoctée dans le cadre de la réforme constitutionnelle de la France mais de décolonisation.

Car nous faisons le constat que la loi de départementalisation votée en 1946 a surtout été une loi d'assimilation. Elle nous a fait passer du régime de la spécialisation juridique du statut colonial à celui de l'identité législative selon l'article 73 de la constitution française du 4 octobre 1958.

Très vite le constat d'une faillite totale est prononcé par ceux-là mêmes qui l'avaient portée sur les fronts baptismaux. Tout d'abord en termes d'égalité des droits promis et ensuite en termes de développement économique. En effet, les scories héritées du statut colonial se sont renforcées avec un système de monopole et d'oligopole creusant toujours davantage les inégalités sociales entre Guadeloupéens. C'est le cœur du système de pwofitasyon et de la cherté de la vie en Guadeloupe qu'aucune adaptation législative n'a réussi à enrayer.

L'UPLG rappelle que dans les années 1980 avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en France et l'élection de François Mitterrand beaucoup ont placé leurs espoirs dans les lois de décentralisation, de 1982, 1983, 1986 et 1992. A leurs dires c'était la solution qui permettrait aux Guadeloupéens de prendre en mains leur destin, il n'en fut rien. L'acte deux de la décentralisation de 2003 de Jean-Pierre Raffarin ne fut pas plus efficace de même pour les lois d'orientation pour

l'outre-mer du 13 décembre 2000 et celle de la loi de programmation relative à l'égalité réelle de 2004.

La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ne fait pas exception à la règle tout comme la loi du 14 février 2017 pour l'égalité réelle en Outre-mer.

Les années passent et les dispositions législatives de prétendue égalité réelle, de décentralisation et de déconcentration de l'État français s'empilent et la Guadeloupe est confrontée aux conséquences de son statut de département français.

A titre d'exemple nous payons aujourd'hui :

- La politique de remplacement de la population guadeloupéenne mise en place par la France grâce au Bumidom puis par l'arrivée massive de fonctionnaires français alors que les jeunes Guadeloupéens qui réussissent aux concours sont affectés en France. La conséquence logique est une modification de la structure de la pyramide des âges, un vieillissement accéléré et une baisse drastique de la population de la Guadeloupe selon les récentes projections de l'INSEE.

- La politique agricole ayant favorisé un modèle agro-exportateur hérité de l'exclusif colonial plutôt que la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire de la Guadeloupe. C'est ainsi qu'avec la complicité active de services de l'État français, des producteurs de bananes sans scrupules ont empoisonné, avec un pesticide violent perturbateur endocrinien, pour plusieurs siècles des terres arables, des cours d'eau, des zones côtières, la flore et la faune du pays. Ce même État dont la justice prononce aujourd'hui un non-lieu pour cet empoisonnement de 95% de population de la Guadeloupe.

- La politique de privatisation de l'eau promotionnée par l'État français aboutissant à ce que les élus guadeloupéens englués dans un clientélisme politique mortifère confient à des multinationales la gestion sans aucun contrôle de l'eau potable en Guadeloupe. Ces multinationales vont pendant plusieurs décennies engranger les bénéfices sans effectuer les travaux de maintenance les plus élémentaires pour maintenir le réseau à niveau. Aujourd'hui combiné avec la pollution des cours d'eau et le dysfonctionnement des stations d'épuration les Guadeloupéens sont privés d'eau potable dans leurs robinets.

Dans un tel contexte la contribution de l'UPLG aux travaux de la commission ad hoc ne peut être qu'une contribution de rupture avec la situation politique et administrative actuelle de la Guadeloupe.

Notre contribution s'inscrit donc dans une démarche de construction d'un État guadeloupéen qui à terme mettra en œuvre une assemblée constituante afin de doter la Guadeloupe d'un socle constitutionnel sur lequel s'adossera la nation guadeloupéenne.

Nous identifions 4 thématiques sur lesquelles il faut agir pour construire la souveraineté de la Guadeloupe :

- **Premièrement les conditions à mettre en œuvre pour favoriser la création de richesse afin d'assurer notre indépendance économique nonobstant les interdépendances de l'économie mondiale financiarisée ;**

- Deuxièmement, l'érection de la citoyenneté guadeloupéenne pour protéger notre population et renforcer l'estime de soi de notre peuple malmené par la politique d'assimilation et culturelle et cognitive de plus en plus agressive de l'État français.
- Troisièmement, un aménagement du territoire au service d'une efficacité économique et administrative.
- Enfin les leviers à immédiatement activer pour construire l'État guadeloupéen.

Les conditions du développement économique

La Guadeloupe a besoin d'un véritable pilotage économique que les pouvoirs limités des collectivités Régionale et Départementale ne permettent pas de mettre en place. Il nous faut des pouvoirs dans tous les domaines de l'économie notamment en fiscalité pour bâtir une économie solide avec un produit national brut qui ne fait plus la part belle aux transferts sociaux. Le pilotage de réel de notre économie ne pourra se faire qu'avec l'accession de la Guadeloupe à la pleine souveraineté. C'est le seul moyen pour nous de disposer de l'ensemble des leviers économiques nécessaires à notre développement. Par ailleurs, sortir la Guadeloupe de l'espace douanier européen est une impérative nécessité tout comme la maîtrise de nos recettes fiscales.

L'agriculture guadeloupéenne doit être mise au service de la souveraineté alimentaire et de notre développement économique par des incitations et des aides financières à la transformation des produits agricoles à travers des filières industrielles en agro-transformation. Aujourd'hui nous importons 80% des produits alimentaires que nous consommons. Des incitations et des aides financières doivent être mises en place pour encourager les agriculteurs à diversifier leurs cultures et à produire des produits locaux de qualité pour l'agro-transformation.

Il convient également d'investir dans des infrastructures, des équipements et des technologies de transformation appropriées pour améliorer la qualité et la durabilité des produits transformés.

Cela doit à terme réduire la dépendance de la Guadeloupe à l'égard des importations alimentaires, en accroissant la production locale de produits transformés et en réduisant la quantité de produits importés. Cela peut également aider à stimuler l'économie guadeloupéenne en créant des emplois dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires.

Enfin, promouvoir les produits locaux et éduquer les consommateurs sur l'importance d'appuyer les produits locaux peuvent aider à stimuler la demande pour les produits transformés locaux et à renforcer la souveraineté alimentaire de la Guadeloupe.

Autre axe du développement économique c'est la souveraineté énergétique. La Guadeloupe doit construire son indépendance énergétique en s'appuyant sur les énergies renouvelables disponibles pour construire son mix-énergétique. Il est important que notre pays ne laisse pas notre secteur industriel énergétique comme c'est le cas aujourd'hui aux mains de puissances étrangères à l'exemple de notre géothermie.

À terme, il faudra mettre fin au monopole d'EDF. L'enjeu économique est énorme et l'expérience de la vente de la centrale géothermique de Bouillante à une entreprise Israélo-étasunienne par le gouvernement français nous a enseigné que nous devons être majoritaires dans le capital de toutes les entreprises des secteurs stratégiques, pour la souveraineté de la Guadeloupe.

Alors que l'ensemble de la planète est en pleine mutation au niveau énergétique et que des opportunités se présentent pour les peuples des pays en développement en particulier, tout semble fait par l'état français pour soustraire les Guadeloupéens de toute possibilité de gagner en souveraineté dans ce domaine et livrer nos potentialités aux mains des multinationales. La préservation de notre capacité à aller vers la souveraineté énergétique passe par la maîtrise de notre foncier, de notre sous-sol et de notre espace maritime.

Notre pays dispose de ressources géothermiques, marines, éoliennes et peut également miser sur l'hydrogène. Il s'agit donc de faire les investissements nécessaires pour atteindre dans une décennie notre souveraineté énergétique.

Il est important de faire des investissements pour développer ces sources d'énergie et construire les infrastructures nécessaires pour les exploiter. Les technologies telles que les turbines à vapeur géothermiques, les éoliennes offshores et les technologies de capture de l'énergie des vagues peuvent être utilisées pour exploiter ces sources d'énergie.

L'hydrogène est également une source d'énergie prometteuse pour la Guadeloupe. Il peut être produit chez nous en utilisant des sources d'énergie renouvelables telles que l'énergie solaire et éolienne, et peut être utilisée pour alimenter des véhicules, des bateaux et des avions. La production d'hydrogène peut également contribuer à la création d'emplois et à la croissance économique de la Guadeloupe.

Des politiques d'emploi pour les rapatriés économiques doivent être mises en place. L'une des mesures immédiates est la priorité de l'emploi qu'il faut accorder aux Guadeloupéens. Elles doivent inclure l'établissement de clauses sociales pour les entreprises européennes qui remportent des appels d'offres pour des projets en Guadeloupe. Ces clauses devront comporter l'obligation d'embaucher prioritairement des travailleurs guadeloupéens qualifiés et de respecter les normes locales en matière de salaires et de protection sociale.

Les politiques d'emploi pour encourager le retour des expatriés économiques peuvent également inclure des incitations fiscales pour les entreprises qui créent des emplois en Guadeloupe, des programmes de formation pour aider les travailleurs de la Guadeloupe à acquérir les compétences nécessaires pour travailler dans les industries du pays, ainsi que des subventions pour encourager les entrepreneurs de la Guadeloupe à créer de nouvelles entreprises et à embaucher des travailleurs guadeloupéens.

En outre, il est important de développer des programmes pour aider les jeunes à entrer sur le marché du travail et à acquérir les compétences nécessaires pour réussir dans leurs carrières. Cela peut inclure des stages, des programmes d'apprentissage et des programmes de mentorat pour les jeunes travailleurs.

La fiscalité est un autre axe pour construire l'indépendance économique de la Guadeloupe. La mise en place d'une fiscalité adaptée aux besoins de l'économie guadeloupéenne aidera à stimuler la croissance économique, à encourager l'investissement et à améliorer la compétitivité des entreprises locales. Il nous sortira de l'union douanière européenne et sera le plus rapidement possible autonome fiscalement.

Parmi les mesures fiscales pouvant être mises en place, il y a :

Des incitations fiscales pour encourager les investissements dans des secteurs clés de l'économie locale, tels que l'agriculture, le tourisme ou les énergies renouvelables.

Une réduction de la pression fiscale sur les petites et moyennes entreprises locales, afin de les aider à maintenir leur compétitivité face aux grandes entreprises nationales et internationales.

La mise en place d'un système de crédit d'impôt pour les entreprises qui embauchent des travailleurs locaux, afin d'encourager l'emploi local et de lutter contre le chômage.

La réduction ou l'élimination des droits de douane sur les biens et services importés nécessaires au développement économique de la région.

La mise en place d'une fiscalité écologique pour encourager la transition vers des modes de production plus respectueux de l'environnement, tels que les énergies renouvelables, la réduction des déchets et la gestion durable des ressources naturelles.

La construction de la citoyenneté guadeloupéenne

La Guadeloupe doit adopter un drapeau pour l'identifier sur la scène internationale de même qu'un hymne national. Pour ce dernier un concours doit être lancé pour permettre aux artistes de proposer un hymne qui serait validé selon un mode opératoire à déterminer.

Pour l'adoption du drapeau de toute évidence, un drapeau, celui proposé par l'UPLG en 1978 a déjà largement conquis le cœur des guadeloupéens. Aujourd'hui, il est adopté par les sportifs, les artistes et des fédérations sportives comme le taekwondo. Il est porté fièrement par nos jeunes ici et ailleurs. Il est aujourd'hui temps d'officialiser ce drapeau.

L'érection de la citoyenneté guadeloupéenne est une question importante pour protéger la population de la Guadeloupe et renforcer l'estime de soi de notre peuple. En effet, la politique d'assimilation culturelle et cognitive menée par l'État français a eu des effets négatifs sur l'identité et la fierté des Guadeloupéens.

La citoyenneté guadeloupéenne doit être la reconnaissance juridique de l'identité guadeloupéenne distincte de l'identité française. Cela doit se traduire par l'attribution dès maintenant de droits spécifiques aux Guadeloupéens en matière de gestion de notre territoire, de notre économie et de notre culture.

La citoyenneté guadeloupéenne doit également permettre de renforcer la protection de la population contre les politiques publiques néfastes et les décisions gouvernementales qui ne tiennent pas compte des spécificités de notre pays mises en œuvre par l'État français. Elle peut également être un levier pour promouvoir l'égalité des chances et la participation citoyenne, en encourageant les Guadeloupéens à s'impliquer davantage dans la gestion de leur propre destinée.

En somme, la citoyenneté guadeloupéenne peut aider à renforcer l'identité et la fierté des Guadeloupéens, tout en leur donnant les moyens de protéger leur population et de promouvoir leur développement économique et culturel.

Un statut de résident, quant à lui, permettrait de protéger les droits des personnes qui résident en Guadeloupe sans être citoyens guadeloupéens. Il pourrait également offrir des avantages spécifiques, tels que la participation à la vie politique locale ou l'accès à certains services publics après une période de résidence déterminée. Il ne serait pas par exemple possible à une personne qui ne dispose pas d'une carte de résident d'au moins 10 ans d'acquérir un bien immobilier en Guadeloupe.

Autre levier dans la construction de la citoyenneté guadeloupéenne c'est la maîtrise de l'enseignement dispensé en Guadeloupe. L'éducation est un enjeu majeur pour la Guadeloupe, avec un taux d'échec scolaire important et des enfants en rupture de scolarisation avant l'âge de 16 ans. Pour améliorer la situation, il est nécessaire de mettre en place des politiques éducatives adaptées aux besoins réels du marché du travail guadeloupéen, ainsi qu'aux réalités géographiques, sociologiques, historiques et économiques de la Guadeloupe.

L'indépendance éducative de la Guadeloupe est la solution pour répondre à ces besoins spécifiques. Cela implique donc de rompre avec la tutelle de l'État français sur l'éducation guadeloupéenne, afin de concevoir des programmes scolaires plus en adéquation avec les besoins et les particularités guadeloupéennes. Il faut former davantage d'enseignants guadeloupéens, et imposer des certifications en langues et cultures guadeloupéennes pour les enseignants européens qui souhaitent enseigner dans les écoles primaires de la Guadeloupe.

La langue guadeloupéenne dite « créole » doit être obligatoire dès le premier cycle scolaire car c'est un élément fondamental de l'identité guadeloupéenne.

La Structuration du territoire national guadeloupéen

Un aménagement du territoire efficace peut jouer un rôle clé dans le développement économique et administratif de la Guadeloupe. Cela implique notamment de mettre en place une planification territoriale cohérente, qui tienne compte des particularités géographiques, économiques et sociales de notre sous-région Caraïbe, ainsi que des enjeux environnementaux.

La division administrative qui nous a été imposé par la loi française ne correspond pas aux besoins de notre pays. Les EPCI ne répondent pas au vécu territorial des guadeloupéens et leur dysfonctionnement est la preuve par l'absurde qu'il ne fallait appliquer cette réforme administrative française en Guadeloupe.

La division administrative du territoire national guadeloupéen doit être faite au service d'une triple efficacité, politique, économique et administrative.

Il est également important de favoriser une répartition équilibrée des activités économiques sur le territoire, en permettant l'éclosion de zones franches et mettant en place les infrastructures nécessaires à leur implantation. Cela peut contribuer à réduire les disparités territoriales en termes d'emploi et de revenus, ainsi qu'à renforcer l'attractivité économique de la Guadeloupe.

Par ailleurs, un aménagement du territoire efficace peut contribuer à une meilleure organisation administrative et à une gestion plus efficace des ressources publiques. En effet, une planification

territoriale adaptée permet de mieux cibler les investissements publics, d'optimiser les services publics et d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de notre territoire.

Enfin, un aménagement du territoire efficace doit également tenir compte des enjeux environnementaux, en encourageant notamment les pratiques agricoles et industrielles durables, la préservation de la biodiversité et la gestion des risques naturels.

La transition écologique vers une économie verte et bleue est un enjeu majeur pour la Guadeloupe, qui dispose d'un patrimoine naturel et maritime exceptionnel. Elle consiste à concilier développement économique et préservation de l'environnement, en optant pour des modes de production et de consommation plus respectueux de la nature.

Pour cela, il est nécessaire de développer des filières économiques vertes et bleues, en encourageant par exemple l'agriculture biologique, la pêche durable, le tourisme écologique ou encore les énergies renouvelables. Ces filières peuvent créer de nouveaux emplois locaux et renforcer la résilience économique de la région.

La transition écologique implique également de réduire les impacts environnementaux des activités économiques traditionnelles, notamment par la mise en place de pratiques plus durables dans les secteurs de l'industrie, du transport et de la construction.

Enfin, la transition écologique doit être accompagnée d'une prise de conscience collective et d'une éducation à l'environnement, afin de sensibiliser la population à l'importance de la préservation de la nature et des ressources naturelles.

En somme, la transition écologique vers une économie verte et bleue en Guadeloupe est un enjeu clé pour concilier développement économique et préservation de l'environnement, en encourageant des filières économiques durables, en réduisant les impacts environnementaux des activités traditionnelles et en sensibilisant la population.

La réussite de pareille ambition pour la Guadeloupe ne peut se soustraire de la maîtrise des leviers politiques et des instances nationales de prise de décisions.

Construire un État guadeloupéen

La construction d'un État guadeloupéen souverain est l'objectif de l'UPLG. Cette construction doit permettre à la Guadeloupe d'être maître de son destin, de ses choix politiques, économiques, sociaux et culturels.

Dans ce contexte, la coopération régionale, l'insertion et l'intégration régionale sont des enjeux importants pour la Guadeloupe. Nous sommes situés dans une zone géographique stratégique, à la croisée des Caraïbes et de l'Amérique latine. La coopération régionale doit permettre à la Guadeloupe de renforcer ses échanges commerciaux, culturels et diplomatiques avec ses voisins, en particulier les pays de la Caraïbe. Aujourd'hui, nos échanges sont supervisés par le ministère des affaires étrangères de la France.

L'insertion régionale, quant à elle, vise à intégrer la Guadeloupe dans les instances régionales existantes en tant que membre à part entière des instances caribéennes, comme l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECO) ou encore l'Association des États de la Caraïbe (AEC). Cette intégration permettrait de renforcer la visibilité et la représentativité de la Guadeloupe sur la scène internationale.

Enfin, l'intégration régionale doit nous permettre de construire des espaces d'échanges économiques, politiques et culturels avec les pays voisins. La Guadeloupe doit intégrer les blocs économiques régionaux, tels que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR), en vue de renforcer sa position économique et politique dans la région

Une autre étape doit être franchie sans tarder, c'est l'inscription de la Guadeloupe sur la liste des pays à décoloniser. Elle est établie par le Comité spécial des Vingt-Quatre des Nations unies, qui est chargé de surveiller l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Pour qu'un territoire puisse être inscrit sur cette liste, il doit répondre à des critères précis et faire l'objet d'une demande d'inscription de la part de la population ou des autorités concernées. La Guadeloupe à l'instar de la Polynésie ou de Porto-Rico a la possibilité de saisir l'ONU pour être réinscrite sur la liste des pays à décoloniser.

La souveraineté sur le plan sanitaire est un sujet important pour tous les territoires, y compris la Guadeloupe. En effet, la situation sanitaire de la Guadeloupe est différente de celle de la France et nécessite des politiques de santé spécifiques.

La crise de la COVID et les décisions prises par les autorités françaises au mépris de l'avis des Guadeloupéens témoignent de la nécessité de la mise en œuvre de la souveraineté sanitaire et de l'indépendance totale de la Guadeloupe quant aux décisions sanitaires affectant les Guadeloupéens en matière de santé. Il est tout à fait possible d'adapter des politiques de santé à la situation particulière de la Guadeloupe.

Pour renforcer la souveraineté sanitaire de la Guadeloupe, il est donc important de travailler en étroite collaboration avec les autorités sanitaires internationales et locales pour adapter les politiques de santé à la réalité de la région caribéenne. Cela pourrait inclure des programmes spécifiques de prévention et de traitement des maladies qui sont plus courantes en Guadeloupe, ainsi que des mesures pour améliorer l'accès aux soins de santé pour les habitants de la région.

Nous devons doter la Guadeloupe dans la phase transitoire actuelle :

1. Création d'une Collectivité Territoriale Guadeloupéenne chargée de légiférer et de gouverner

1.1 Une Assemblée Législative compétente avec des pouvoirs normatifs

Une assemblée élue pour 6 ans au suffrages proportionnelle intégrale dans un territoire découpé en 4 bassins électoraux pour mieux prendre en compte d'une part du caractère archipélique de la Guadeloupe et d'une répartition entre zone urbaine et zones rurales.

Elle devait coopter 61 membres ce qui mettrait la Guadeloupe dans la fourchette basse de la représentation parlementaire du bassin Caraïbéen.

Le Chef du gouvernement serait issu du Parlement et chargé de former le gouvernement qui aura pour mission de conduire et déterminer la politique du pays Guadeloupe.

Cette Assemblée Législative issue des élections territoriale doit pouvoir agir dans les domaines suivants :

- Les conditions du développement économique

Il nous faut des pouvoirs dans tous les domaines de l'économie notamment **une autonomie fiscale** pour bâtir une économie solide avec un produit national brut qui ne fait plus la part belle aux transferts sociaux. Par ailleurs, **il nous faut sortir la Guadeloupe de l'espace douanier européen** c'est une impérative nécessité tout comme la maîtrise de nos recettes fiscales.

Autre axe du développement économique c'est la souveraineté énergétique. La Guadeloupe doit construire son indépendance énergétique en s'appuyant sur les énergies renouvelables disponibles pour construire son mix-énergétique. Il est important que notre pays ne laisse pas notre secteur industriel énergétique comme c'est le cas aujourd'hui aux mains de puissances étrangères à l'exemple de notre géothermie.

La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit un cadre juridique qui lui permettant d'être un acteur majeur dans la stratégie de développement et économique et de collecte de fonds propre alimentant le budget de la Collectivité Territoriale.

- La construction de la citoyenneté guadeloupéenne

La Guadeloupe doit adopter un drapeau pour l'identifier sur la scène internationale de même qu'un hymne national.

L'émergence de la citoyenneté guadeloupéenne est une question importante pour protéger la population de la Guadeloupe et renforcer l'estime de soi de notre peuple. En effet, la politique d'assimilation culturelle et cognitive menée par l'État français a eu des effets négatifs sur l'identité et la fierté des Guadeloupéens.

La citoyenneté guadeloupéenne doit être la reconnaissance juridique de l'identité guadeloupéenne distincte de l'identité française. Cela doit se traduire par l'attribution dès maintenant de droits spécifiques aux Guadeloupéens en matière de gestion de notre territoire, de notre économie et de notre culture.

Il ne serait pas par exemple possible à une personne qui ne dispose pas d'une carte de résident d'au moins 10 ans d'acquérir un bien immobilier en Guadeloupe.

Autre levier dans la construction de la citoyenneté guadeloupéenne c'est la maîtrise de l'enseignement dispensé en Guadeloupe. L'éducation est un enjeu majeur pour la Guadeloupe, avec un taux d'échec scolaire important et des enfants en rupture de scolarisation avant l'âge de 16 ans. Pour améliorer la situation, il est nécessaire de mettre en place des politiques éducatives

adaptées aux besoins réels du marché du travail guadeloupéen, ainsi qu'aux réalités géographiques, sociologiques, historiques et économiques de la Guadeloupe.

L'indépendance éducative de la Guadeloupe est la solution pour répondre à ces besoins spécifiques. **La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit négocier avec l'État français sur l'éducation guadeloupéenne, afin de concevoir des programmes scolaires, sur le calendrier scolaire et sur l'organisation du temps scolaire plus en adéquation avec les besoins et les particularités guadeloupéenne.** Il faut former davantage d'enseignants guadeloupéens, et imposer des certifications en langues et cultures guadeloupéennes pour les enseignants européens qui souhaitent enseigner dans les écoles primaires de la Guadeloupe. **La Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit avoir un droit de regard sur la nomination des enseignants en Guadeloupe**

La langue guadeloupéenne dite « créole » doit être obligatoire dès le premier cycle scolaire car c'est un élément fondamental de l'identité guadeloupéenne.

- La Structuration du territoire national guadeloupéen

La division administrative qui nous a été imposée par la loi française ne correspond pas aux besoins de notre pays. Les EPCI ne répondent pas au vécu territorial des guadeloupéens et leur dysfonctionnement est la preuve par l'absurde qu'il ne fallait appliquer cette réforme administrative française en Guadeloupe.

La division administrative du territoire national guadeloupéen doit être faite au service d'une triple efficacité, politique, économique et administrative.

C'est pour cela que cette question devra être mise en œuvre par le Gouvernement Territorial Guadeloupéen qui sera l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale de la Guadeloupe et votée l'Assemblée Législative de la Guadeloupe.

1.2 Le pouvoir exécutif confié à un Gouvernement issu de la majorité politique élue lors des élections territoriales

Ce gouvernement devra agir pour nous permettre :

- Prendre toute notre place dans l'espace Caraïben

Dans ce contexte, la coopération régionale, l'insertion et l'intégration régionale sont des enjeux importants pour la Guadeloupe. Nous sommes situés dans une zone géographique stratégique, à la croisée des Caraïbes et de l'Amérique latine. La coopération régionale doit permettre à la Guadeloupe de renforcer ses échanges commerciaux, culturels et diplomatiques avec ses voisins, en particulier les pays de la Caraïbe. Aujourd'hui, nos échanges sont supervisés par le ministère des affaires étrangères de la France.

L'insertion régionale, quant à elle, vise à intégrer la Guadeloupe dans les instances régionales existantes en tant que membre à part entière des instances caribéennes, comme l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS) ou encore l'Association des États de la Caraïbe (AEC).

Cette intégration permettrait de renforcer la visibilité et la représentativité de la Guadeloupe sur la scène internationale.

Enfin, l'intégration régionale doit nous permettre de construire des espaces d'échanges économiques, politiques et culturels avec les pays voisins. La Guadeloupe doit intégrer les blocs économiques régionaux, tels que la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR), en vue de renforcer sa position économique et politique dans la région.

Le Gouvernement de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit pouvoir selon le principe de la subsidiarité représenter la Guadeloupe dans les institutions internationales de notre région.

- Un droit de regard sur la politique de santé mise en place en Guadeloupe

La crise de la COVID et les décisions prises par les autorités françaises au mépris de l'avis des Guadeloupéens témoignent de la nécessité de la mise en œuvre de la souveraineté sanitaire et de l'indépendance totale de la Guadeloupe quant aux décisions sanitaires affectant les Guadeloupéens en matière de santé. **Il est tout à fait possible d'adapter des politiques de santé à la situation particulière de la Guadeloupe.**

- Restaurer la sécurité publique en Guadeloupe

La Collectivité Territoriale de Guadeloupe ne devra plus avoir sur son territoire de gendarmerie celle-ci doit être remplacée par la création d'une police territoriale guadeloupéenne placée sous l'autorité du Gouvernement Territorial Guadeloupéen.

- Amorcer la décolonisation de nos rapports avec la France

La suppression du Préfet comme représentant de l'État remplacé par un Commissaire de la République.

Un droit de regard et avec avis conforme pour toutes les nominations de fonctionnaires en Guadeloupe.

Le Gouvernement de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit pouvoir selon le principe de la subsidiarité représenter la Guadeloupe dans les institutions internationales de notre région.

2. Tableau de répartition du domaine normatif entre l'État français et la Collectivité Territoriale de la Guadeloupe

Domaine du pouvoir régalien de l'État français	Domaine partagé avec l'État français	Domaine de compétence de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe
		Toutes les compétences hors celles partagées et celles du domaine régalien de l'État (liste des urgences)
Sécurité Intérieure et extérieure	Le Gouvernement de la Collectivité Territoriale de Guadeloupe doit pouvoir selon le principe de la subsidiarité représenter la Guadeloupe dans les institutions internationales de notre région.	Les ressources terrestres, minières et maritimes (ZEE) Biodiversité Autonomie énergétique Autonomie alimentaire Foncier Environnement
Justice	Sécurité intérieure avec la création d'une police territoriale	Autonomie fiscale Sortie de l'union douanière européenne Mise en place d'un système douanier Guadeloupéen
Monnaie	Droit de regard sur la nomination des fonctionnaires	Citoyenneté guadeloupéenne
	Éducation nationale Avec des aménagements pour prendre en compte nos réalités géographiques et sociologiques	Développement économique Politique culturelle Transport Ports et Aéroports Politique sociale
	Santé Aménagement pour prendre les problématiques guadeloupéennes	Aménagement du territoire Organisation administrative

Monsieur, le président de la commission
Monsieur, le président de la commission mixte ad hoc,

Comme vous pouvez le constater la contribution de l'UPLG ne s'inscrit pas dans le cadre d'une évolution statutaire ou institutionnelle classique. Nous ne sommes plus en 2003 et le temps des petits arrangements pour maintenir à tout prix la Guadeloupe dans le giron français est désormais derrière nous. La géopolitique du monde est en constante évolution et singulièrement celle de notre espace géographique. Nous ne pouvons pas éternellement regarder passer les trains de l'histoire. Demain nous aurons à rendre des comptes aux générations futures. Alors, avec cette contribution l'UPLG entend s'inscrire dans le sens de l'histoire et prendre date.

Salutations fraternelles.

Sainte-Anne, le 18 mars 2025
Pour le Bureau exécutif de L'UPLG
Le Secrétaire Général
Jean-Jacob BICEP

III. CONTRIBUTION DES EXPERTS



**A Monsieur Guy Losbar,
Président du Conseil Départemental de la Guadeloupe**

**ANALYSE
DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE
D'UNE POLITIQUE FISCALE
ADAPTÉE À LA GUADELOUPE**

Avril 2025

Michel Collet, avocat associé

Quentin Thouéry des Hivernals, avocat conseil

Julia Paradis, avocat

INTRODUCTION	4
1 ANALYSE SOCIO- ÉCONOMIQUE ET CULTURELLE DE LA GUADELOUPE	8
1.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA GUADELOUPE	9
1.1.1 CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES	9
1.1.2 CADRE INSTITUTIONNEL	10
1.1.3 QUESTION DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE LA GUADELOUPE	14
1.1.4 STRUCTURE ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE	14
1.2 ENJEUX SOCIO-ÉCONOMIQUES ET CULTURELS	18
2 CARTOGRAPHIE DE LA FISCALITÉ	29
2.1 PRÉSENTATION DES RECETTES FISCALES DE LA GUADELOUPE	31
2.2 EXISTENCE DE MULTIPLES DISPOSITIFS D'ALÈGEMENTS FISCAUX	34
2.2.1 IMPOT SUR LE REVENU (ENVIRON 220 MILLIONS D'EUROS ANNUELS)	34
2.2.2 IMPOT SUR LES SOCIÉTÉS (ENVIRON 120 MILLIONS D'EUROS ANNUELS)	38
2.2.3 TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE – TVA (ENVIRON 300 MILLIONS D'EUROS ANNUELS)	42
2.2.4 OCTROI DE MER (ENVIRON 360 MILLIONS D'EUROS)	44
2.2.5 IMPOT SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE (ENVIRON 3 MILLIONS D'EUROS ANNUELS)	52
2.2.6 TAXES FONCIÈRES (ENVIRON 300 MILLIONS D'EUROS Y COMPRIS LA TEOM)	53
2.2.7 DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE	55
2.2.8 AUTRES DROITS ET TAXES	56
2.2.9 PARTICULARITÉS EN MATIÈRE DE CHARGES SOCIALES PATRONALES : LOI LODEOM	58
2.3 SYNTHÈSE DE LA CARTOGRAPHIE FISCALE GUADELOUPEENNE	59
3 SITUATION DES AUTRES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET D'ÉTATS INSULAIRES PROCHES	64
3.1 DES STATUTS VARIÉS S'AGISSANT DES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES	65
3.1.1 STATUT CONSTITUTIONNEL	65
3.1.2 STATUT EUROPÉEN	71
3.2 DES FISCALITÉS AUX PROFILS HÉTÉROGÈNES	73
4 RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTAT	78
4.1 TRANSFORMATION STATUTAIRE DE LA GUADELOUPE : ANALYSE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE	79
4.1.1 FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE LA TRANSITION DROM VERS COM	79
4.1.2 PROCÉDURE JURIDIQUE DE TRANSFORMATION	80
4.1.3 CADRE INSTITUTIONNEL LOCAL	81
4.1.4 LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES : IMPLICATIONS JURIDIQUES ET FINANCIÈRES	81
4.2 CADRE DE L'AUTONOMIE FISCALE ET POTENTIEL FISCAL	82
4.2.1 OBSERVATIONS FISCALES GÉNÉRALES SUR LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE FISCALE	82
4.2.2 DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION	84
4.3 ESTIMATION D'ORDRE DE GRANDEUR DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION ET DU BUDGET DE LA FUTURE COLLECTIVITÉ	85
5 PROPOSITIONS D'UNE POLITIQUE FISCALE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES	88
5.1 ANALYSE DES PRÉCONISATIONS DES ÉLUS DE GUADELOUPE	89
5.1.1 ANALYSE GÉNÉRALE DES PRÉCONISATIONS DU CONGRÈS	89
5.1.2 ANALYSE DES PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE FISCALE	91
5.2 OBJECTIFS POURSUIVIS AU REGARD DE L'AUTONOMIE FISCALE	96
5.3 PROPOSITIONS DE MESURES FISCALES	97
5.3.1 IMPOT SUR LES SOCIÉTÉS	99
5.3.2 IMPOT SUR LE REVENU	102
5.3.3 OCTROI DE MER ET TVA	104
5.3.4 AUTRES IMPÔTS ET TAXES	106
5.3.5 ADHÉSION À L'IMPÔT ET LUTTE CONTRE L'ÉCONOMIE SOUTERRAINE	107

ANNEXE 1 - RÉOLUTIONS DU CONGRÈS DES ÉLUS DÉPARTEMENTAUX, RÉGIONAUX ET DES MAIRES DE GUADELOUPE DU 12 JUIN 2024	109
ANNEXE 2 – CAHIER DES CLAUSES PARTICULIÈRES DE LA MISSION CONFIEE À CMS FRANCIS LEFEBVRE	110
ANNEXE 3 – CONVENTION ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE SAINT-MARTIN EN VUE D'ÉVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS ET DE PRÉVENIR L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES	111
ANNEXE 4 – CONVENTION ENTRE L'ÉTAT ET LA POLYNESIE FRANCAISE EN VUE D'ÉVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS ET DE PRÉVENIR L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALE	112
ANNEXE 5 – 153 PRÉCONISATIONS DU RAPPORT AU CONGRÈS DES ÉLUS DE GUADELOUPE DU 12 JUIN 2024	113
ANNEXE 6 – CHIFFRAGE PRÉLIMINAIRE CONCERNANT L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 POUR L'OCTROI DE MER	114
ANNEXE 7 – TABLEAU COMPARATIF DE LA FISCALITÉ DES COM	115
ANNEXE 8 – COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS RÉALISÉES	116

INTRODUCTION

La Guadeloupe, département et région française d'outre-mer, cherche à adapter sa fiscalité afin de mieux répondre à ses spécificités et aux besoins de sa population.

Cette adaptation doit être étudiée en tenant compte en particulier du cadre constitutionnel national, des relations avec l'État, ainsi que des conséquences budgétaires.

Le champ de l'analyse fiscale s'inscrit dans une réflexion statutaire plus vaste, portant sur le projet d'un transfert partiel et sélectif de compétences, dont la fiscalité, à la Guadeloupe. Ce projet a recueilli l'approbation des élus départementaux et régionaux, des maires et des parlementaires de Guadeloupe à l'occasion du Congrès des élus de Guadeloupe réuni le 12 juin 2024, sous réserve de l'accord des Guadeloupéens dans le cadre d'une consultation ultérieure¹.

La Guadeloupe deviendrait ainsi l'une des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (COM), au même titre que Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

Le transfert de compétences et la création d'une collectivité unique nécessitent un processus formel reposant sur différentes étapes régies par l'article 72-4 de la Constitution. Pour rappel succinct, une première étape décisive consisterait, comme évoqué, en la tenue d'une consultation de la population, à l'initiative du président de la République. Une loi organique fixant le statut et le fonctionnement de la nouvelle COM devrait ensuite être adoptée. Cette nouvelle COM disposerait notamment du pouvoir de lever sur l'archipel guadeloupéen les impôts et taxes jusqu'alors perçus par l'État, la Région et le Département. Les prélèvements sociaux demeurerait en dehors du transfert envisagé, ne comprenant pas la compétence sociale.

Pour mener de tels changements, y compris fiscaux, dans l'intérêt de la Guadeloupe avec le soutien de l'ensemble des parties prenantes, l'examen approfondi de l'ensemble des aspects du projet est indispensable. En matière fiscale, cette analyse est particulièrement large, recouvrant des dimensions socio-économiques, d'étude de la fiscalité en vigueur, des relations financières à venir entre l'État et une future collectivité et les contours d'une fiscalité adaptée aux particularités du territoire, conçue comme point d'appui du développement économique.

Le présent rapport livre nos réflexions sur les différents pans de ce projet fiscal inédit, telles que nous avons pu les construire dans nos recherches, l'examen de la documentation réunie avec le soutien des services du Département et de l'État en particulier, et les conclusions des auditions tenues avec différents spécialistes de l'archipel guadeloupéen. Ces réflexions pourraient être revues à l'aune du projet économique que la nouvelle collectivité pourrait mettre en place, afin d'être adaptées, précisées et circonstanciées. Il conviendra alors de compléter ces réflexions par des études d'impact complémentaires.

¹ Cf. résolutions du Congrès des élus départementaux, régionaux et des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024 (présentées en **Annexe 1**).

CHAMP DE LA MISSION CONFIEE

Aux termes du cahier des clauses particulières de la mission confiée, le champ de l'intervention de CMS Francis Lefebvre Avocats a été défini ainsi² :

➤ **Objectifs de notre intervention**

- Analyser les spécificités socio-économiques et culturelles de la Guadeloupe qui influencent ses besoins fiscaux.
- Évaluer les engagements réciproques entre la Guadeloupe et la France en matière fiscale.
- Examiner les conséquences financières de toute adaptation de la politique fiscale appliquée en Guadeloupe.

➤ **Travaux attendus**

- Une analyse approfondie des spécificités socio-économiques de la Guadeloupe et de leur impact sur la fiscalité.
- Une revue des mesures et politiques fiscales en vigueur entre la Guadeloupe et l'État, avec une analyse de leur application et de leur efficacité.
- Une évaluation des effets financiers potentiels des ajustements fiscaux proposés.
- Des recommandations claires et argumentées pour une fiscalité adaptée à la Guadeloupe, en tenant compte à la fois des spécificités locales et des orientations prises par le congrès des élus, notamment les 153 préconisations issues de la résolution numéro 1 du 7 juin 2023.

CMS Francis Lefebvre a utilisé dans le cadre de cette mission des informations issues de rapports et de données publiques notamment macro-économiques et fiscales, qui ont été utilisées telles quelles, sans revue indépendante de l'exactitude de ces informations et les informations collectées dans le cadre de nos entretiens. Nos propositions et analyses ont été établies sans le support d'économistes et sans possibilité de réaliser des études d'impact. Nous n'avons pas eu accès à des données fiscales exhaustives et détaillées concernant la Guadeloupe, s'agissant par exemple, du détail de la collecte des impôts et taxes (par profil et localisation précise des contribuables) ou du niveau de différence qu'il y aurait entre l'impôt émis et celui effectivement perçu.

Les observations, analyses et conclusions formulées dans le présent rapport constituent des orientations fiscales qu'il faudra considérer, sous l'angle du projet économique, que pourrait adopter la nouvelle Collectivité d'outre-mer dotée de la compétence fiscale.

² Présenté en **Annexe 2**.

1 ANALYSE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET CULTURELLE DE LA GUADELOUPE

1.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA GUADELOUPE

Cette présentation a été établie à partir de l'étude de différents documents et rapports publiquement accessibles (principalement les travaux de l'INSEE et de l'IEDOM) et s'appuie également sur les informations recueillies lors des auditions de personnalités de l'archipel que nous avons menées.

1.1.1 CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES

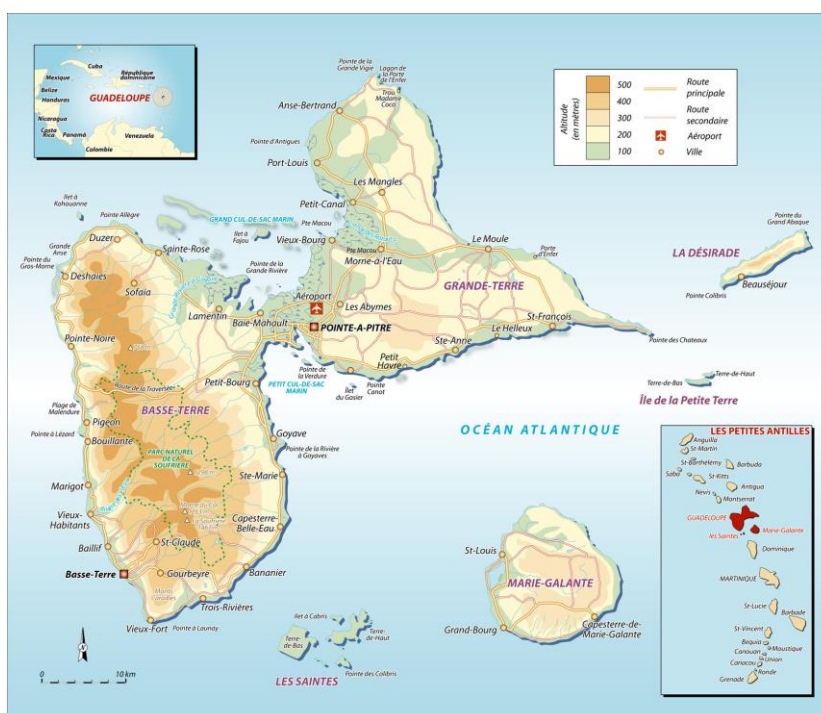
1. Un territoire insulaire des Antilles françaises

La Guadeloupe est un territoire français situé dans l'archipel des Petites Antilles, dans la mer des Caraïbes. Elle se compose de deux îles principales – **Basse-Terre** (848 km²) où se trouve la ville de Basse-Terre, chef-lieu administratif du Département et **Grande-Terre** (588 km²), où se situe l'agglomération de Pointe-à-Pitre, centre économique du territoire. Les deux îles principales sont reliées par un étroit bras de mer appelé la Rivière Salée.

La ville de Baie-Mahault, située à la jonction entre Basse-Terre et Grande-Terre, abrite la zone industrielle de Jarry, l'une des plus grandes de France.

À cet ensemble s'ajoutent plusieurs îles périphériques : **Marie-Galante** (158 km²) située au sud de Grande-Terre, **La Désirade** (21 km²) à l'est de Grande-Terre, et **l'archipel des Saintes** (14 km²), au sud de Basse-Terre, composé des îles de Terre-de-Haut et Terre-de-Bas.

La superficie totale de la Guadeloupe est d'environ **1 628 km²**, ce qui en fait un territoire relativement petit, mais doté d'une grande diversité géographique. L'île de Basse-Terre est montagneuse et volcanique avec le volcan de la Soufrière, tandis que l'île de Grande-Terre est plate et sèche.



2. Un climat tropical et une exposition forte aux risques climatiques

La Guadeloupe bénéficie d'un climat tropical humide, avec une saison sèche appelée Carême de décembre à mai durant laquelle les pluies sont peu fréquentes et une saison humide appelée Hivernage de juillet à octobre, caractérisée par de fortes pluies fréquentes.

En raison de ses caractéristiques géographiques, la Guadeloupe est particulièrement exposée aux risques climatiques et aux impacts du réchauffement climatique. Le territoire est régulièrement exposé aux cyclones et ouragans ainsi qu'aux phénomènes d'érosion côtière et de montée du niveau de la mer. Ces risques climatiques sont exacerbés par le réchauffement climatique. Ils représentent un enjeu majeur pour l'aménagement du territoire et le développement économique car ils ont un impact considérable sur les secteurs économiques stratégiques du tourisme et de l'agriculture.

Par ailleurs, l'archipel de la Guadeloupe est classé en zone de forte sismicité.

Enfin, la Guadeloupe fait face aux conséquences sanitaires et environnementales de l'empoisonnement des écosystèmes locaux par le chlordécone, pesticide toxique utilisé dans les bananeraies jusqu'en 1993, ainsi qu'à celles de la prolifération des sargasses, dont la décomposition se traduit par la diffusion de produits toxiques qui envahissent le littoral.

3. Une population vieillissante

Au 1er janvier 2025, selon les données de l'INSEE, la population de la Guadeloupe est d'environ 380 400 habitants, chiffre en repli depuis plusieurs années (400 000 habitants en 2015), en raison de la baisse du taux de natalité, du vieillissement de la population (33% de la population a plus de 60 ans) et de l'émigration des jeunes guadeloupéens vers la France hexagonale.

1.1.2 Cadre institutionnel

1. Statut de Département et Région d'outre-mer

La Guadeloupe Département et Région d'outre-mer (**DROM**), contrairement à la Guyane et à la Martinique qui ont fait le choix de devenir des collectivités territoriales uniques, exerce ainsi les compétences attribuées aux départements et aux régions.

Ce statut de région monodépartementale lui confère à la fois les compétences d'un département et celles d'une région, exercées respectivement par un Conseil départemental et un Conseil régional, formant deux assemblées délibérantes élues au suffrage universel direct. Bien que coexistant sur le même territoire, ces deux institutions ont des compétences distinctes, définies par la loi, notamment depuis la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 (loi portant nouvelle organisation territoriale de la République).

La région, le département et les communes composent ensemble le Congrès des Elus départementaux et régionaux et des maires de Guadeloupe, avec les maires des 32 communes de la Guadeloupe et les députés et les sénateurs élus, qui ne sont membres ni du Conseil départemental ni du Conseil régional. Le fonctionnement de ce Congrès des élus est prévu aux articles L.5911-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT). La présidence du Congrès est assurée alternativement : le Président du Conseil départemental en assure la direction durant le premier semestre de l'année, et le Président du Conseil régional durant le second semestre.

Il peut notamment être retenu que le Conseil départemental a principalement la charge de l'action sociale avec notamment le versement du RSA, ainsi que le financement des collèges, tandis que le Conseil régional a la charge de l'aménagement du territoire, des transports et du développement économique. Il s'occupe également des lycées et de la formation professionnelle.

Les prérogatives des deux institutions se recoupent par ailleurs sur un certain nombre de points, notamment la culture, le sport, le tourisme ou la promotion des langues régionales.

Une coopération entre les deux collectivités est donc indispensable pour le bon exercice de l'ensemble de leurs compétences. Un Contrat de Gouvernance Concertée a donc été signé entre les deux collectivités en 2022, conduisant à la mise en place de dix commissions mixtes composées de représentants du Conseil départemental et du Conseil régional, pour élaborer des stratégies communes dans les domaines où les compétences sont partagées.

Si le chevauchement de compétences entre le Département et la Région est régulièrement évoqué, l'existence de deux collectivités permet le maintien d'un équilibre des pouvoirs³.

2. Organisation institutionnelle

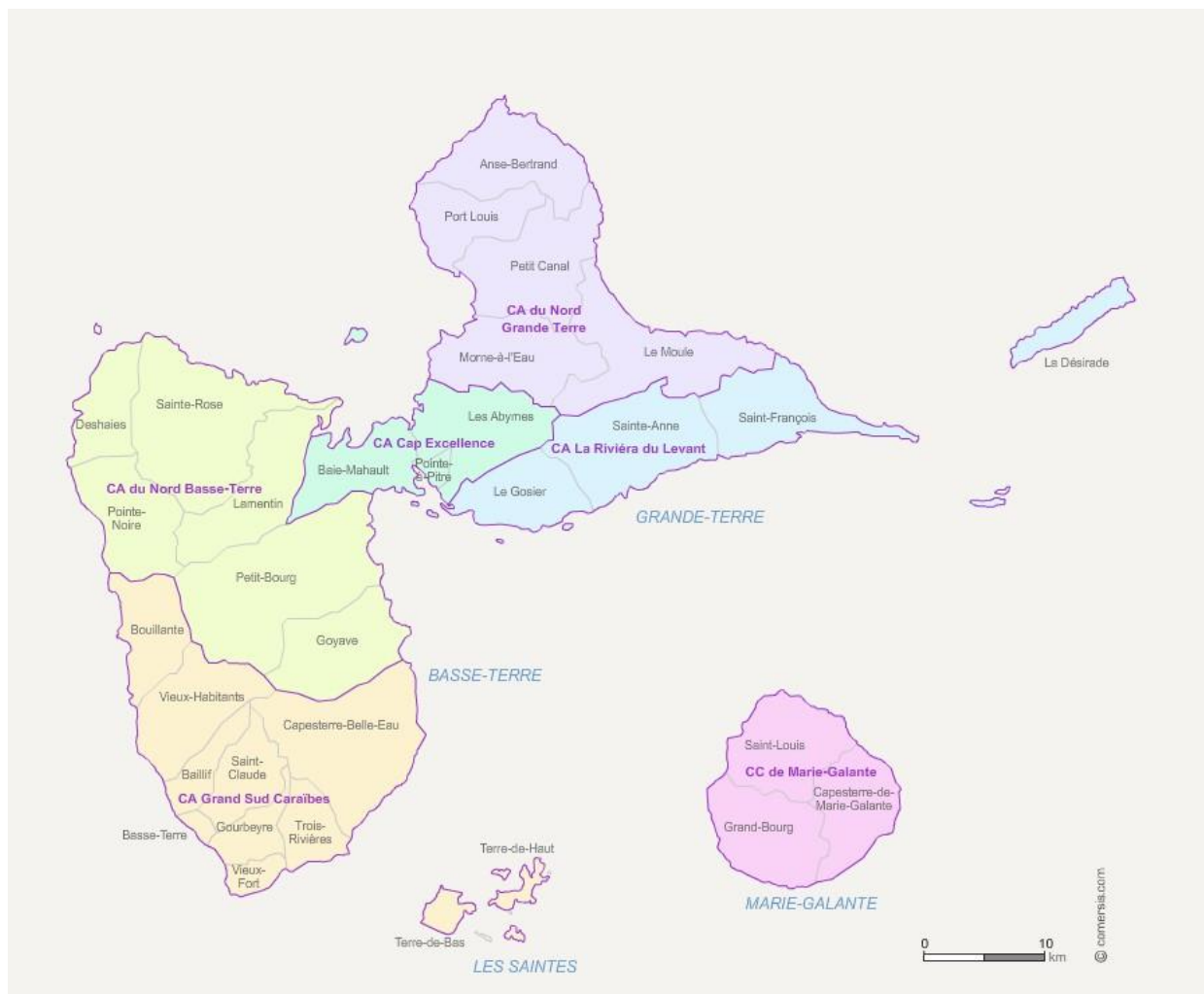
La Guadeloupe est structurée administrativement en deux arrondissements : Basse-Terre et Pointe-à-Pitre, subdivisés en 32 communes.

À l'échelle intercommunale, le territoire est divisé en 5 communautés d'agglomération (CA) et 1 communauté de communes (CC) :

- la Communauté d'agglomération Cap Excellence, composée de 3 communes (Les Abymes, Baie-Mahault et Pointe-à-Pitre) : il s'agit du pôle économique et urbain majeur de la Guadeloupe ;
- la Communauté d'agglomération La Riviera du Levant, composée de 4 communes (Le Gosier, Sainte-Anne, Saint-François et La Désirade) : il s'agit d'une zone littorale fortement touristique ;
- la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre, composée de 5 communes (Sainte-Rose, Deshaies, Lamentin, Petit-Bourg et Goyave) : il s'agit d'une zone semi-rurale en développement touristique et agricole ;
- la Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre, composée de 5 communes (Le Moule, Morne-à-l'Eau, Anse-Bertrand, Port-Louis et Petit-Canal) ;
- la Communauté d'agglomération Grand Sud Caraïbe, composée de 11 communes (Basse-Terre, Baillif, Vieux-Habitants, Bouillante, Saint-Claude, Gourbeyre, Capesterre-Belle-Eau, Trois-Rivières, Vieux-Fort, Terre-de-haut et Terre-de-bas) ;
- la Communauté de communes de Marie-Galante, composée des 3 communes de Marie-Galante, Grand-Bourg, Capesterre-de-Marie-Galante, Saint-Louis.

La carte suivante illustre les différentes intercommunalités (auxquelles est à chaque fois associé un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)).

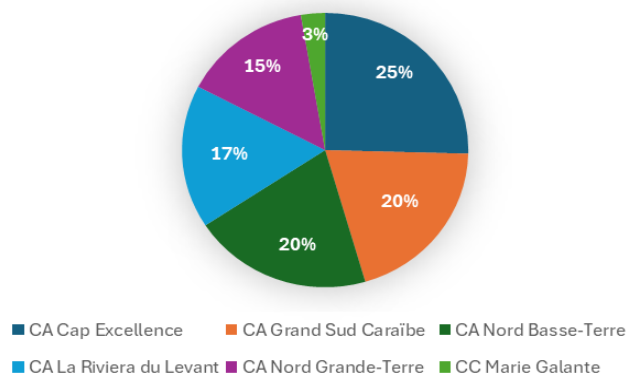
³ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer sur l'avenir institutionnel des outre-mer devant l'Assemblée Nationale, le 15 janvier 2025



La Communauté d'Agglomération la plus importante en termes de population et de poids économique est celle de Cap Excellence. Elle est constituée des villes de Pointe-à-Pitre, des Abymes et de Baie-Mahault et compte près de 100 000 habitants, soit plus d'un quart de la population guadeloupéenne. La majorité des entreprises sont implantés sur le territoire de Cap Excellence et principalement à Baie-Mahault.

Ainsi, en 2022, 43% des établissements sont implantés sur le territoire de Cap Excellence avec 21% des établissements à Baie-Mahault.

Répartition de la population en 2023



3. Statut européen

Administrativement, la Guadeloupe est une Région ultrapériphérique (**RUP**) de l'Union européenne.

Ce statut lui permet de bénéficier de soutiens financiers de l'Union Européenne via des fonds structurels européens dans le cadre de la politique de cohésion visant à réduire les écarts entre les différentes régions de l'Union Européenne : le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FSE (Fonds social européen), devenu FSE+ pour la nouvelle programmation, le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche), le FEADER (Fonds européen agricole de développement rural) qui relève de la politique agricole commune, et le programme INTERREG Caraïbes, financé par des fonds européens FEDER.

Ainsi, sur la période 2021-2027, plus de 830 millions d'euros ont été abondés par ces fonds européens et programmes.

Typologie d'aides	Détails	Montants 2021-2027 en millions €
Fonds européen de développement régional (FEDER)	La région est l'autorité de gestion	562
Fonds social européen (FSE+)	La gestion est partagée entre l'État et le Conseil régional	76
Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)	La Région Guadeloupe est l'autorité de gestion régionale (AGR)	110
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	Piloté en partie par le ministère de l'agriculture et partiellement par le Conseil régional	16,2
INTERREG Caraïbes	Géré par la région Guadeloupe, et autres collectivités d'outre-mer	68
Total		832

Source : Rapport annuel économique 2023 – IEDOM ⁴

Ce statut implique par ailleurs l'application du droit de l'Union européenne (le plus souvent inadapté aux réalités du territoire) et le respect de ses normes, dont l'application se traduit souvent par des distorsions de concurrence pour les importations comme pour les exportations avec les pays voisins du bassin caribéen moins réglementés avec des coûts de production moindres.

⁴ Rapport annuel économique 2023 IEDOM sur la Guadeloupe
Analyse des modalités de mise en œuvre d'une politique fiscale adaptée à la Guadeloupe - avril 2025

1.1.3 Question de l'évolution statutaire de la Guadeloupe

La dernière consultation des habitants de la Guadeloupe au sujet de l'organisation des institutions locales remonte à 2003. En mars 2003, la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République⁵ instaure la possibilité d'évolutions statutaires des collectivités d'outre-mer. Il est alors proposé aux électeurs guadeloupéens de voter en faveur de la fusion du département et de la région de la Guadeloupe en une collectivité unique demeurant régie par l'article 73 de la Constitution. La proposition fut rejetée par 72,98% des votants⁶. Une question similaire soumise en Martinique fut également rejetée.

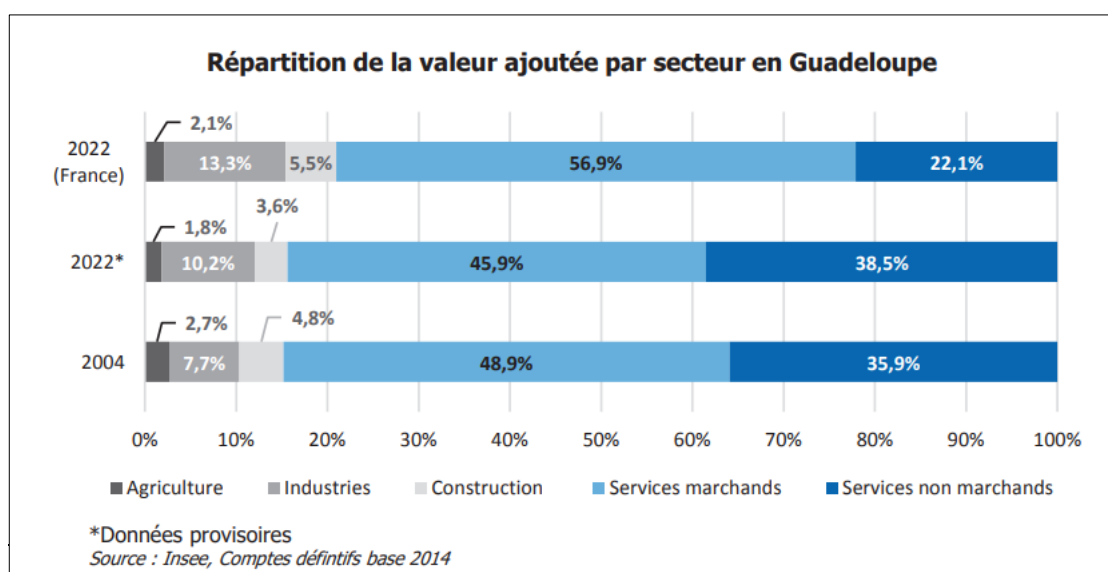
Par référendum, les populations de Saint-Martin et Saint-Barthélemy furent consultées sur la création, dans chacune de ces îles, d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution se substituant à la commune, au département et à la région. Le référendum fut approuvé par les électeurs et donna par la suite lieu à la loi du 21 février 2007⁷ créant les deux nouvelles COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. En revanche, en janvier 2010, la création d'une COM de Martinique régie par l'article 74 de la Constitution fut rejetée par la population à 79,30% des votants⁸.

1.1.4 Structure économique du territoire

L'économie de la Guadeloupe est fortement tertiaisée. En 2022, selon le rapport annuel établi par l'IEDOM, les services représentent 84,8% de la valeur ajoutée de l'archipel, le secteur secondaire (industrie et construction) concentre 13,4% de la valeur ajoutée et le secteur primaire (agriculture et pêche) ne représente que 1,8% de la valeur ajoutée.

Le territoire souffre de contraintes structurelles liées à l'insularité, à l'éloignement, à la petite taille du marché intérieur et aux risques climatiques récurrents. Ces facteurs affectent la performance des secteurs agricoles, industriels et touristiques, tout en renforçant la prédominance du secteur des services.

Le graphique suivant issu du rapport annuel économique 2023 de l'IEDOM montre la répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité en Guadeloupe en 2022.



⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

⁶ Consultation des électeurs de la Martinique, de la Guadeloupe, de l'île de Saint-Martin et de l'île de Saint-Barthélemy du 7 décembre 2003

⁷ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

⁸ Décision du 11 janvier 2010 proclamant les résultats de la consultation des électeurs de la Martinique du 10 janvier 2010

Selon l'INSEE, en 2022, le territoire comptait environ 36 000 entreprises actives, majoritairement de très petites entreprises, souvent sans salarié. Plus de 50% des établissements exercent dans le secteur des services.

DEN T4 - Nombre d'établissements économiquement actifs en 2022

Secteur d'activité	Nombre	%
Ensemble	36 491	100,0
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	2 848	7,8
Construction	3 800	10,4
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	9 977	27,3
Information et communication	771	2,1
Activités financières et d'assurance	1 019	2,8
Activités immobilières	2 001	5,5
Activités spécialisées, scientifiques et techniques et activités de services administratifs et de soutien	8 294	22,7
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	5 365	14,7
Autres activités de services	2 416	6,6

Champ : établissements non agricoles appartenant à des unités légales marchandes et productives, actifs économiquement dans l'année.
Source : Insee, Système d'information sur la démographie d'entreprises (SIDE) en géographie au 01/01/2024.

Parmi les grandes entreprises de Guadeloupe, on peut citer par secteurs :

- Grande distribution & commerce : Carrefour, GBH - Groupe Bernard Hayot (GBH est un acteur majeur dans les Antilles avec plusieurs enseignes Carrefour, mais aussi des magasins Mr. Bricolage, Décathlon, etc.) et le groupe Despointes, autre acteur important dans la distribution avec les enseignes Super U, Leader Price, etc.
- Agroalimentaire : Gardel (l'une des plus grandes sucreries de Guadeloupe, spécialisée dans la production de sucre de canne), SICA Canne Union (coopérative agricole qui regroupe de nombreux producteurs de canne à sucre) et Daribo (entreprise spécialisée dans la production de boissons comme les jus, sodas et eaux).
- Énergie : EDF Archipel Guadeloupe (gère la production et la distribution d'électricité dans l'archipel) et TotalEnergies Caraïbes (présente dans la distribution de carburant et de produits pétroliers).
- Automobile : groupe Parfait (importateur de nombreuses marques automobiles et acteur dans la location via diverses enseignes) et le groupe Loret (basé en Martinique mais très actif en Guadeloupe aussi, dans l'importation automobile).
- Tourisme & hôtellerie : Karibea Hôtels (Groupe Loret), Auberge de la Vieille Tour, La Créole Beach, Langley Resort Fort Royal, parmi les grandes structures hôtelières.
- Transport & logistique : Groupe STTM / Somatrans (logistique, manutention portuaire, transport maritime et terrestre) et SARA (Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles, approvisionnant aussi la Guadeloupe).

En 2022, le produit intérieur brut (PIB) de l'archipel s'élevait à 9.654 millions d'euros, dont près de 4.283 millions d'euros provenaient des importations, reflet d'une économie tributaire de l'extérieur pour son approvisionnement.

1. Une économie dominée par le secteur tertiaire

En 2022, les services représentaient ainsi 84,8 % de la valeur ajoutée totale pour regrouper en 2023 84,9 % des emplois salariés. Cette prédominance s'explique par l'importance des **services** administrés (administration publique, enseignement, santé, action sociale), et la contribution significative des services marchands, en particulier dans le commerce, le transport et les services aux entreprises.

Le poids des services non-marchands s'avère tout de même nettement plus important que sur la totalité du territoire français (38,5% de la valeur ajoutée en Guadeloupe en 2022 contre 22,1% sur la totalité du territoire français). Au sein de ces secteurs non-marchands, les activités de santé et d'action sociale représentent 37,4% de la valeur ajoutée du secteur, devant l'enseignement (34,1%) et les administrations publiques et sécurité sociale (28,5%).

Le secteur des services marchands regroupe les services aux entreprises, l'hébergement/restauration, les activités immobilières et financières. L'économie numérique est en cours de développement.

Le secteur du commerce reste dynamique, notamment avec la création de nouveaux centres commerciaux à Baie-Mahault, dans la zone de Jarry.

Le tourisme, considéré comme le secteur porteur de la Guadeloupe, affiche une progression modérée. Particulièrement touchée par la pandémie de Covid-19, l'activité touristique reprend progressivement. Selon l'Observatoire régional du tourisme de la Région Guadeloupe, les îles de la Guadeloupe ont accueilli près de 800.000 touristes en 2023. On observe une hausse du chiffre d'affaires dans l'hébergement et la restauration, ainsi qu'une augmentation du trafic aérien. Les recettes liées au secteur du tourisme s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en 2022 et sont principalement liées à l'hébergement, l'alimentation et la location de véhicules. Des projets de liaisons aériennes directes entre les villes de province et les Antilles sont en discussion. La contribution du secteur touristique au PIB guadeloupéen en 2022 serait ainsi évaluée à 7,1%. Eu égard à la position géographique et au patrimoine naturel de la Guadeloupe, il s'agit d'un secteur à fort potentiel de développement donc de recettes fiscales, qui auraient, par surcroît, l'avantage de faire peser la charge fiscale sur les visiteurs et non sur la population.

2. Une agriculture en recul

Autrefois pilier de l'économie guadeloupéenne, l'agriculture représente 1,8 % de la valeur ajoutée en 2022. Ce recul s'explique par plusieurs facteurs dont le relief contraignant, les aléas climatiques (sécheresse, cyclones, notamment la tempête Fiona en 2021), l'augmentation des coûts de production, la petite taille des exploitations et la faible valorisation des productions locales du fait de circuits d'approvisionnement limités.

Les principales cultures restent la banane et la canne à sucre.

La filière historique de la canne à sucre – rhum est en baisse. La production a été divisée par plus de 3 depuis les années 1960. Cela s'explique notamment par une évolution de l'environnement légal de la filière qui a entraîné un accroissement de la concurrence pour les producteurs locaux avec notamment la suppression des quotas régissant la production sucrière dans l'Union européenne ainsi que la suppression des avantages fiscaux appliqués aux rhums de l'outre-mer, dont la fiscalité est progressivement réalignée avec le régime normal des spiritueux. Le changement climatique explique aussi la baisse de la production. Les producteurs locaux font ainsi face à une concurrence accrue à l'international des producteurs européens mais également de la production importée par des pays tiers comme le Brésil, l'Inde ou la Chine.

L'industrie de la canne et du rhum est ainsi subventionnée à 80% par des aides locales, nationales et européennes.

L'élevage est en régression, et la pêche professionnelle peine à se maintenir, en raison du vieillissement des flottes et des professionnels, des zones de pêche dégradées par les facteurs environnementaux et la volatilité des prix du carburant. Aujourd'hui, seul un tiers de la consommation de poissons est couvert par la production locale.

Ainsi, la production agricole locale ne couvre pas les besoins de la population locale, dans une perspective d'auto-suffisance alimentaire.

Sur le plan du commerce extérieur, les produits agricoles et de la pêche représentent 12,7% des exportations de la Guadeloupe en 2023.

L'Europe contribue au financement du secteur agricole par l'intermédiaire du POSEI – Programme d'option spécifique à l'éloignement et l'insularité - et du FEADER.

Sur le plan national, les plans France Relance et France 2030 sont destinés à transformer les systèmes agricoles dans un objectif d'autonomie alimentaire.

L'enjeu de la souveraineté alimentaire en Guadeloupe est important.

3. L'industrie

En 2022, le secteur secondaire (industrie et construction) représentait 13,4 % de la valeur ajoutée. L'éloignement géographique et l'insularité, ainsi que la taille réduite du marché affectent la compétitivité des entreprises et donc leur développement.

Les principales industries sont :

- L'industrie agroalimentaire (transformation de la canne à sucre en rhum),
- Les industriels de l'énergie,
- Les industries de gestion des déchets.

La zone de Jarry à Baie-Mahault concentre 38,4 % des établissements industriels, grâce à sa proximité avec le Grand port maritime de la Guadeloupe. D'autres zones industrielles existent à Basse-Terre, La Désirade, Marie-Galante et Terre-de-Bas.

La filière canne est confrontée à une baisse continue depuis les années 1960, accentuée par la fin des quotas européens et une concurrence internationale accrue, comme nous l'avons vu. Le prix de la tonne de canne constitue un point de tension majeur pour les producteurs, en raison des surcoûts de production spécifiques auxquels la Guadeloupe est confrontée. Les producteurs locaux font ainsi face à une concurrence accrue à l'international des producteurs européens mais également de pays tiers importés par l'UE comme le Brésil, l'Inde ou la Chine.

L'industrie de la canne et du rhum est subventionnée à 80% par des aides locales, nationales et européennes.

Le secteur de la construction est fragile, compte tenu de la petite taille des entreprises du secteur BTP, des difficultés de recrutement et du vieillissement de la population active ainsi que des longs délais de paiement de la clientèle.

Plusieurs chantiers sont toutefois en cours ou à venir, comme la construction du CHU, la construction de l'Agropark, l'extension du port de Jarry ou encore le contournement routier de Boucan à Sainte-Rose.

4. Les importations en énergies

La politique énergétique de la Guadeloupe est pilotée par la Région Guadeloupe.

L'archipel étant non interconnecté au réseau hexagonal, il dépend principalement des importations d'hydrocarbures (pétrole et gaz naturel) par voie maritime, notamment depuis la Martinique, avec un taux de dépendance énergétique de 91% en 2022.

La part des importations des produits de l'énergie, composées pour l'essentiel de produits pétroliers, est prépondérante (18,9% en 2023).

Cette situation engendre un coût de l'énergie plus élevé que dans l'Hexagone, lié à la mise en place et à la gestion du réseau.

Le premier poste de consommation énergétique est le carburant pour le secteur routier. Cela s'explique par la faible offre de transport en commun sur le territoire qui oblige les guadeloupéens à utiliser leur propre véhicule personnel.

Enfin, les énergies renouvelables locales (solaire, géothermie, biomasse) restent sous-exploitées au regard de leur potentiel.

1.2 ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES ET CULTURELS

La Guadeloupe est confrontée à plusieurs défis structurels.

L'économie locale repose essentiellement sur le tertiaire (notamment les services publics et le tourisme), et de manière plus marginale sur l'agriculture (avec la canne à sucre et la banane comme productions phares) et l'industrie.

Le modèle économique est fortement dépendant des financements publics et des importations. Les dynamiques de développement autonome sont plus contraignantes, comme pour tous les territoires insulaires.

Le territoire fait également face à des enjeux économiques et sociaux importants : chômage élevé, pauvreté, départ des jeunes qualifiés vers l'Hexagone, vieillissement de la population et cherté de la vie.

Ces réalités socio-économiques doivent être prises en compte afin de mieux comprendre les dynamiques en cours et les leviers d'action possibles pour mieux exploiter le potentiel économique de la Guadeloupe et renforcer son développement.

1.2.1 Principaux atouts de la Guadeloupe

La Guadeloupe dispose de ressources naturelles, culturelles et géographiques qui constituent de véritables leviers de développement de l'économie locale. Ces atouts, davantage optimisés dans le cadre d'un projet stratégique, offrent de réelles perspectives de développement. Parmi ces potentiels, figurent notamment le tourisme durable, la richesse culturelle, la position stratégique au sein de la Caraïbe, ainsi que le développement des énergies renouvelables (« économie verte et bleue »), l'innovation en matière de silver économie et des économies circulaires.

1. Un environnement naturel diversifié propice au développement du tourisme

L'un des atouts majeurs de la Guadeloupe réside dans la richesse et la diversité de son patrimoine naturel. L'archipel est composé de plusieurs îles aux paysages variés : plages de sable blanc ou noir, forêts tropicales, cascades, volcan (la Soufrière), mangroves, et fonds marins exceptionnels.

Ce cadre naturel fait de la Guadeloupe une destination idéale pour le tourisme durable, en plein essor à l'échelle mondiale. La Guadeloupe attire déjà presque 1 million de touristes par an, principalement de l'Hexagone. Ce chiffre témoigne de l'attractivité naturelle du territoire et souligne un potentiel de développement insuffisamment exploité, notamment à l'égard des touristes canadiens nord et sud américains. Une destination touristique source généralement 60% de sa clientèle dans son propre bassin géographique.

Le renforcement du tourisme pourrait être un véritable moteur de développement économique de la Guadeloupe et pourrait bénéficier à l'ensemble des secteurs économiques, notamment en dynamisant les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'artisanat, grâce à la demande des touristes en gastronomie locale et française et en artisanat local. Cela contribuerait ainsi à la création d'emplois.

Ce développement pourrait nécessiter de résoudre des défis majeurs en matière d'infrastructures, dont l'approvisionnement en eau, l'assainissement, une meilleure gestion des déchets, l'aménagement des plages, la propreté et une accessibilité facilitée aux sites.

Également, il a été souligné que le développement du tourisme ne doit pas nuire à l'environnement et aux espaces naturels du territoire.

2. Une culture riche

Une enquête statistique montre que le premier attrait touristique des îles de la Guadeloupe est son offre de plages, suivie par la diversité des paysages et la découverte de la culture locale.

La culture guadeloupéenne est un vecteur important d'attractivité. Ce dynamisme culturel peut être valorisé dans le cadre du développement du tourisme, mais aussi dans des politiques de développement local.

3. Une position géostratégique au cœur des Caraïbes

La Guadeloupe bénéficie d'une localisation géostratégique avantageuse, au cœur de la mer des Caraïbes, à proximité immédiate de marchés économiques majeurs : les États-Unis, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud.

Cette position s'avère être un avantage important pour développer les échanges commerciaux et touristiques avec les pays voisins.

Dans cette optique, une intégration régionale, à travers la participation à des accords de coopération économique régionaux, notamment caraïbéens, permet d'améliorer l'accès aux marchés voisins, d'élargir les débouchés pour les entreprises locales et de renforcer la compétitivité du territoire.

Les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du Conseil régional de Guadeloupe ou au président du Conseil général du département pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés dans la Caraïbe ou avec des organismes régionaux (selon les articles L.4433-4-2 et L.3441-3 du CGCT) dans le respect des engagements internationaux de la France.

La Guadeloupe est déjà membre de plusieurs organisations régionales. Elle est notamment membre de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (**CEPALC**) depuis 2012 qui est une commission régionale du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Elle est membre associée de l'Association des États de la Caraïbe (**AEC**) depuis 2014, ce qui lui permet de participer aux discussions régionales sur des enjeux communs tels que l'environnement, le commerce, le tourisme ou encore les risques naturels. La Guadeloupe est aussi impliquée dans l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (**OECO**) en tant que membre associé depuis mars 2019, dont le principal objectif est de promouvoir la coopération économique entre ses membres au niveau régional et international.

Enfin, en 2012, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique ont déposé une demande pour obtenir le statut de membre associé de la CARICOM - Communauté caribéenne et du marché commun - qui vise à instaurer un marché commun entre les États de la Caraïbe. La Martinique a signé son adhésion à la CARICOM en tant que membre associé le 20 février 2025 mais aucune suite n'a encore été donnée à la demande de la Guadeloupe.

4. Énergies renouvelables

L'archipel dispose de ressources naturelles variées et abondantes : ensoleillement élevé favorable au développement de l'énergie solaire ainsi que des ressources géothermiques (notamment à Bouillante) et hydrauliques.

Le développement des biocarburants à base de canne à sucre émerge comme une alternative viable pour réduire la dépendance au pétrole et les coûts de production, comme l'a souligné Sébastien Mathouraparsad, professeur d'économie à l'Université des Antilles.

Des études du Centre Technique de la Canne à sucre (2007) estiment que la production potentielle de biocarburants en Guadeloupe pourrait couvrir entre 3% et 35% de la consommation locale en carburant, selon différents scénarios.

La mise en place d'une filière de production de biocarburants en Guadeloupe nécessiterait des investissements importants, et sa rentabilité dépendra de l'existence d'un marché local suffisamment large. Les politiques publiques devront jouer un rôle clé pour soutenir cette initiative.

En outre, des études actuelles sur des biomasses alternatives, telles que l'huile de coco et les sargasses (algues marines), offrent des pistes pour diversifier la production, réduisant ainsi la dépendance à une seule culture et la vulnérabilité aux aléas climatiques affectant la canne à sucre.

À titre d'exemple, en Guyane, une nouvelle centrale à biomasse liquide, obtenue à partir d'huiles végétales telles que l'huile de colza, est en cours de construction et devrait être mise en service en 2026, dans le cadre de l'objectif de la Guyane de devenir un des premiers territoires alimentés à 100% par des énergies renouvelables.

La valorisation de ces énergies renouvelables pourrait permettre de favoriser l'émergence d'une filière verte locale, créatrice d'emplois qualifiés. Cette dynamique pourrait faire de la Guadeloupe un modèle de développement énergétique durable dans l'espace caribéen.

1.2.2 Principaux défis socio-économiques de la Guadeloupe

1. L'évolution de la population guadeloupéenne : entre déclin démographique et vieillissement de la population

La Guadeloupe est aujourd'hui confrontée à un ralentissement de sa croissance démographique, conjugué à un vieillissement de sa population.

Cette évolution démographique s'explique par plusieurs facteurs convergents : une baisse continue du taux de natalité, un solde migratoire déficitaire, notamment chez les jeunes, et un vieillissement accru de la population.

La natalité enregistre une baisse : en 2024, 3.500 enfants sont nés en Guadeloupe, soit une chute de 13,8 % en un an. Le taux de natalité s'établit désormais à 9,2 naissances pour mille habitants, légèrement inférieur à celui de la France hexagonale (9,5 ‰), et est le plus faible des départements et régions d'outre-mer après la Martinique. Cette diminution est principalement due à la baisse du nombre de femmes en âge de procréer (79.500 en 2024 contre 97.200 en 2014), ainsi qu'à une baisse du taux de fécondité, qui passe de 5,1 naissances pour 100 femmes âgées de 15 à 50 ans en 2014 à 4,4 en 2024.

Dans le même temps, de nombreux jeunes Guadeloupéens quittent l'île pour poursuivre leurs études ou saisir des opportunités professionnelles en France hexagonale, voire au Canada notamment, en raison du manque d'infrastructures locales adaptées à certaines formations spécifiques et de l'offre d'emploi restreinte.

Cette dynamique migratoire accentue la diminution de la population, passée d'environ 400 000 habitants en 2015 à 380 400 habitants au 1er janvier 2025.

Parallèlement, la **structure de la population** évolue : alors que la part des moins de 25 ans est passée de 32 % à 27 % entre 2015 et 2025, celle des personnes âgées de 60 ans et plus est passée de 23 % à 33 %⁶. Au 1er janvier 2025, la Guadeloupe est la deuxième région française dont la part des plus de 60 ans est la plus élevée (33%), derrière la Martinique (35 %). De plus, le nombre de décès augmente, en raison du vieillissement de la population.

L'effet combiné de la baisse des naissances et de la hausse des décès entraîne un solde naturel négatif après deux années de solde naturel excédentaire (-500 en 2024, contre +200 en 2023).

Selon les projections de l'INSEE, la population guadeloupéenne pourrait tomber à 242.000 habitants d'ici 2070, avec un doublement de la proportion des plus de 65 ans.

Cette évolution démographique est susceptible de soulever des enjeux majeurs pour les politiques publiques, en particulier en matière de santé, de retraites et de services sociaux, et entraînerait une pression croissante sur les infrastructures et les services publics.

Il s'avère essentiel de mettre en place une politique d'attractivité pour attirer les jeunes talents et inciter les étudiants poursuivant leur formation dans l'Hexagone ou à l'étranger à revenir s'installer durablement en Guadeloupe.

2. Chômage élevé et une population à faibles revenus

Le taux de chômage global en 2023 est estimé à **18,6%** (contre 7,3% en France hexagonale).

En 2022, la population active (en emploi ou au chômage, âgée de 15 à 64 ans) était estimée à 140 996 individus avec un taux d'activité de 63 % des 15-64 ans, ce qui reste en deçà du taux d'activité de l'Hexagone de 74%.

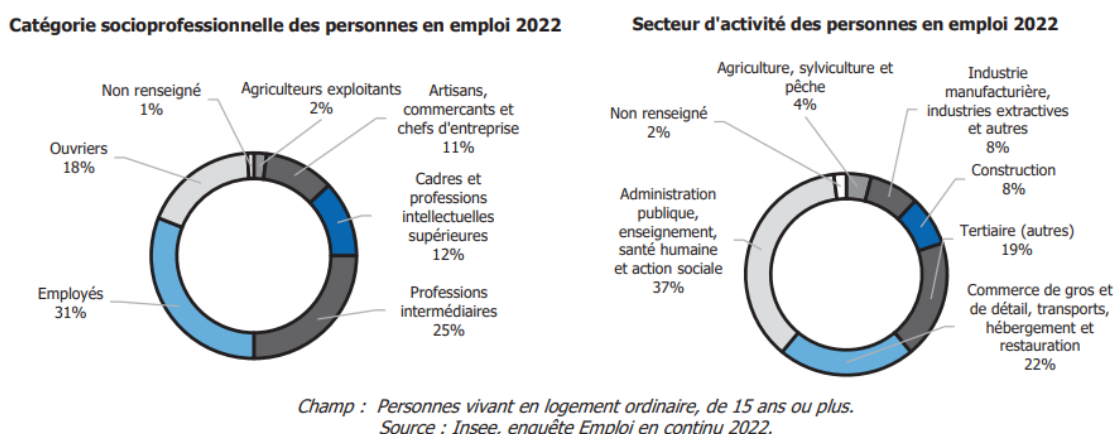
Le chômage reste un problème en partie dû à un marché du travail étroit avec un accès limité à la formation professionnelle.

Une forte demande en prestations sociales notamment l'aide au logement en découle. Le nombre de bénéficiaires du RSA est d'environ 44.000 personnes, représentant environ 265 millions d'euros de dépenses annuelles. La Guadeloupe est le département français au plus fort taux d'allocataires du RSA le plus élevé en 2021 (18,8%).

En ce qui concerne l'emploi et le niveau des revenus, les trois quarts des personnes en emploi travaillent dans le secteur tertiaire.

Selon ce diagramme issu du rapport IEDOM et basé sur les données INSEE, les principaux secteurs d'activités des personnes en emploi sont la fonction publique et emplois assimilés (37%) ainsi que le commerce, transport, hébergement et restauration (22%).

Le taux d'emploi dans la fonction publique (fonction publique d'État, hospitalière, territoriale, etc.), est quasiment le double du taux national qui est d'environ 19% selon l'INSEE.



Les disparités de revenus sont particulièrement marquées en Guadeloupe puisque, en 2021 par exemple, près de la moitié de la population déclare un revenu inférieur à 10.000 € (contre 21,8% à l'échelle nationale).

Les agents de l'État bénéficient de la prime de vie chère de 40% comme aux agents des collectivités.

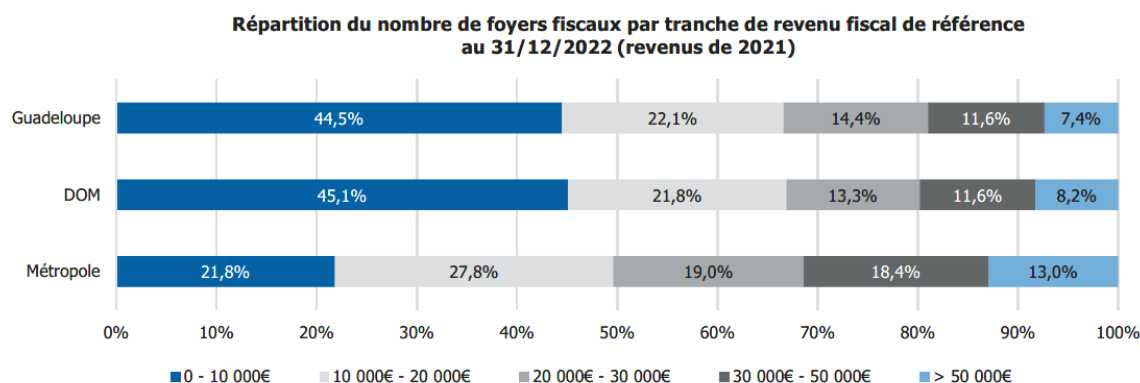
Dans le secteur privé beaucoup de salariés ont des rémunérations plafonnées en pratique par nombre d'employeurs au montant du plafond d'exonération des charges sociales patronales (de 1,3% jusqu'à 2 fois le SMIC) (dispositif LODEOM).

Le SMIC est aligné sur celui de la France hexagonale alors que les prix sont plus élevés (principalement alimentaires).

Trois foyers sur quatre ne sont pas imposables (75% des foyers ne sont pas imposables contre 55% au niveau national). La Direction générale des finances publiques (DGFIP) recense 266.790 foyers fiscaux en Guadeloupe en 2021. Le revenu fiscal moyen déclaré est 1,6 fois moins élevé que dans l'hexagone

(18.622 € en 2021 en Guadeloupe contre 27.697 € au niveau national). 7,4% des foyers fiscaux déclarent un revenu supérieur à 50.000 € contre 13% dans l'Hexagone.

Un chômage structurellement plus élevé, un nombre important d'emplois peu qualifiés et des montants plus faibles de retraites et de revenus du patrimoine peuvent expliquer ces constats.



En 2023, l'impôt sur le revenu pour la Guadeloupe a rapporté 223 millions d'euros (et 90 milliards d'euros en France)⁹.

3. Inflation persistante et la cherté de la vie

La Guadeloupe, comme tous les territoires d'outre-mer, fait face à une inflation persistante, impactant le pouvoir d'achat des ménages en particulier en ce qui concerne les prix de l'énergie et de l'alimentation, qui sont des postes de dépense majeurs pour la population. L'inflation, notamment sur les prix de l'énergie et des matières premières, alourdit également les charges des entreprises, qui répercutent ces hausses sur les prix de vente.

Pour atténuer l'impact de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages, plusieurs initiatives locales ont été mises en place en 2023, notamment le dispositif « coup de pouce énergie » lancé par la Région Guadeloupe en octobre 2023, visant à aider les foyers les plus vulnérables à faire face à la hausse des coûts de l'énergie.

Parallèlement, l'accord de modération des prix des produits de grande consommation appelé « *Bouclier Qualité Prix* », a été étendu en 2023 à un plus grand nombre de produits et vise à réduire le coût global des paniers de consommation de 2 % à 4 % en négociant avec les fournisseurs pour limiter les hausses des prix des biens essentiels.

Selon le Rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer, publié le 3 avril 2025, les écarts de prix entre les DROM et l'Hexagone varient entre 30% et 41% en moyenne pour l'alimentation, et entre 10% et 15% pour les véhicules neufs, deux postes de dépenses essentiels pour les ménages ultramarins. Les principales causes identifiées sont la faible concurrence, un marché restreint, une forte dépendance aux importations, mais aussi des facteurs liés à l'éloignement géographique des grands pôles économiques mondiaux, au coût du fret et aux droits de douane.

⁹ Source : Direction générale des Finances Publiques

Il me semble que l'application des normes par exemple agricoles, phytosanitaires, ou encore BTP imposées par la France et par l'UE interdit toute liberté commerciale avec les pays du bassin géographique. Ces contraintes obligent les Guadeloupéens à importer essentiellement des marchandises achetées au minimum à plus de 8000 km de la Guadeloupe ; ce qui représente un surcoût important et un impact carbone également significatif.

L'octroi de mer est également souvent pointé du doigt pour son rôle dans l'augmentation des prix. Selon les estimations, l'octroi de mer représenterait environ 5 % du prix final des produits importés, bien que cet impact varie en fonction des produits concernés.

Ce même rapport souligne par ailleurs l'insuffisance des dispositifs existants, tels que le « *Bouclier Qualité Prix* », jugés peu efficaces pour réduire durablement les prix.

Néanmoins, les prix en Guadeloupe restent systématiquement plus élevés qu'en France hexagonale notamment dans les secteurs de l'alimentation, de l'énergie et des services de communication. Les écarts de prix observés sont parmi les plus importants des cinq DROM.

Manuel Valls, ministre des outre-mer, a annoncé un projet de loi le 17 mars 2025 visant à lutter contre la vie chère dans les territoires ultramarins, qui devrait être présenté au Parlement avant l'été. L'État met donc en œuvre des politiques publiques visant à compenser le coût structurellement élevé de l'insularité couplée à des relations commerciales et administratives exclusivement tournées vers l'Hexagone et l'Europe.

4. Renforcement des infrastructures

Le développement et le renforcement des infrastructures en Guadeloupe sont essentiels pour soutenir le développement économique de l'île, améliorer la qualité de vie des habitants et accroître son attractivité tant auprès des investisseurs que des touristes.

Parmi les priorités, les infrastructures de transport (ports, aéroports, routes) et les infrastructures numériques (internet haut débit, fibre optique, plateformes de e-commerce) facilitent l'accès aux marchés internationaux, réduisent les coûts logistiques et dynamisent le secteur touristique, essentiel à l'économie locale. L'amélioration des connexions ultramarines est également importante pour renforcer les échanges entre la Guadeloupe et les îles voisines dans la région caribéenne.

➤ Le transport

Nous comprenons que dans les zones rurales et montagneuses les habitants rencontrent des difficultés de mobilité. Les transports maritimes inter-îles restent également en-deçà des besoins, limitant la fluidité des échanges entre les différentes îles. Ces carences ont un impact direct sur la qualité de vie des habitants et sur le développement économique.

➤ L'assainissement et l'approvisionnement en eau

Les infrastructures d'assainissement et d'approvisionnement en eau souffrent d'une importante vétusté, autre frein au développement et à l'attractivité du territoire. La situation de la distribution de l'eau en Guadeloupe a en effet fait l'objet de nombreux reportages préjudiciables à l'image de l'île.

De plus, bien que la Guadeloupe dispose d'installations de traitement des eaux usées dans les zones urbaines, de nombreuses zones rurales ou isolées en sont privées. Des risques de pollution des rivières, des plages et des nappes phréatiques ne peuvent être exclus.

Cela fait de l'approvisionnement en eau potable et la mise à niveau des infrastructures d'assainissement des pierres angulaires de l'attractivité.

➤ La santé

Les infrastructures sanitaires et hospitalières sont inégales sur le territoire, avec des disparités entre les zones rurales et urbaines.

Un projet majeur dans ce domaine est la construction du plus grand Centre Hospitalier Universitaire (CHU) situé aux Abymes, dont le chantier, lancé en 2019, touche à sa fin. Ce nouvel établissement, prévu pour être un véritable pôle d'excellence en santé avec des infrastructures modernes et des technologies de pointe, devrait non seulement améliorer l'accès aux soins pour les Guadeloupéens, mais aussi renforcer l'attractivité de l'île en tant que destination pour les soins de santé.

Les possibilités d'accueil des personnes âgées restent insuffisantes face au vieillissement de la population et à l'augmentation de la population guadeloupéenne de plus de 75 ans mais l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées demeure une priorité. Ce contexte offre des perspectives d'innovation dans le domaine de la silver économie.

5. Une économie concentrée avec une faible diversité des secteurs économiques

Comme indiqué précédemment, l'économie de la Guadeloupe est marquée par une forte tertiarisation.

En 2022, le secteur des services représente 84,4 % de la valeur ajoutée de l'archipel.

Cette structure économique, largement dominée par les services, expose l'île à une vulnérabilité accrue face aux fluctuations des secteurs clés comme le tourisme, qui représente une part significative de l'activité économique comme l'a montré la pandémie de COVID-19 qui a mis en lumière la fragilité de ce modèle économique.

Le tissu économique de la Guadeloupe est essentiellement composé de très petites entreprises (TPE) avec 97% de TPE sur environ 32.000 entreprises enregistrées sur le territoire puis de quelques grandes entreprises.

Le développement de nouveaux secteurs économiques permettrait de renforcer la résilience de l'économie locale. Parmi les pistes à explorer, les secteurs de l'industrie numérique, des énergies renouvelables, des modes d'accueil innovants des personnes âgées et de l'innovation technologique présentent de réelles opportunités stratégiques pour diversifier l'économie.

En particulier, le secteur des énergies renouvelables, en pleine expansion à l'échelle mondiale, représente un domaine porteur pour la Guadeloupe, qui pourrait devenir un acteur régional dans la production d'énergie solaire, éolienne ou encore dans la gestion durable des ressources naturelles. Ce positionnement permettrait non seulement de diversifier l'économie, mais aussi de contribuer à l'indépendance énergétique de l'île.

L'île pourrait également poursuivre sa réflexion sur les meilleures voies pour élargir son horizon économique en ciblant des marchés dans la zone Caraïbes et au-delà comme les marchés européens et américains (même si les derniers développements de la politique douanière américaine depuis le 5 avril 2025 peuvent représenter un obstacle avec un tarif douanier de 10% sur les exportations de la Guadeloupe vers les Etats-Unis). La diversification des marchés ou la recherche de nouveaux partenaires commerciaux seraient susceptibles d'ouvrir des perspectives intéressantes.

6. Insularité et coûts élevés de production en outre-mer

L'insularité représente un facteur majeur d'augmentation des coûts de production en outre-mer, freinant ainsi le développement des entreprises locales.

L'éloignement géographique de l'archipel par rapport à la France hexagonale et aux principaux marchés mondiaux engendre des coûts logistiques élevés, notamment pour le transport des matières premières et des produits finis.

Ce phénomène affecte directement le prix des produits de consommation courante, ce qui impacte le pouvoir d'achat des habitants et rend les entreprises locales moins compétitives face aux entreprises continentales ou régionales.

En parallèle, le coût élevé du travail en Guadeloupe, en comparaison avec d'autres territoires de la zone caraïbéenne (et l'application des normes européennes) rend les entreprises locales moins compétitives, en particulier dans des secteurs de l'industrie et de l'agriculture.

7. Dépendance aux importations et une absence d'autonomie alimentaire

La Guadeloupe est fortement dépendante des importations pour satisfaire ses besoins alimentaires, énergétiques et industriels.

En 2023, les importations s'élevaient à 3,8 milliards d'euros, contre seulement 343 millions d'euros d'exportations, traduisant une balance commerciale structurellement déficitaire, avec une part importante découlant de la demande de la population guadeloupéenne.

L'agriculture locale, historiquement centrée sur la canne à sucre et la banane, peine à satisfaire les besoins de la population locale en raison de sa faible diversification, de la taille réduite des exploitations et de l'absence d'une filière agroalimentaire suffisamment structurée.

Les subventions publiques soutiennent principalement la production de canne à sucre et de banane, sans encourager une diversification nécessaire du secteur agricole, ce qui limite les capacités de production locale à assurer une autonomie alimentaire.

De la même manière, la demande locale en poissons est seulement couverte à 30% par la production locale, le reste étant importé.

La production industrielle locale reste insuffisante pour concurrencer les produits importés, tant en quantité qu'en compétitivité. En 2023, les principaux produits importés étaient des biens intermédiaires (19,3 %), de l'énergie (18,9 %), des produits des industries agroalimentaires (14 %) et des matériels de transport (15 %), ce qui illustre la faiblesse du tissu industriel guadeloupéen pour répondre aux besoins du marché intérieur.

On constate néanmoins que hors énergie, les produits des industries agroalimentaires demeurent un poste d'exportations important, signe qu'il existe un réel potentiel à renforcer dans cette filière.

8. Stimulation de l'investissement privé

L'économie guadeloupéenne repose principalement sur les financements publics, qui constituent une part déterminante de l'investissement global.

Le rôle de l'État dans l'économie guadeloupéenne est prépondérant avec un budget de 3,1 milliards d'euros en autorisation d'engagements en 2024.

Si ce soutien public est essentiel pour compenser certaines fragilités structurelles, le développement économique de la Guadeloupe gagnerait à une mobilisation plus active des financements privés, nationaux comme étrangers.

L'investissement privé demeure encore trop faible.

La mise en place un cadre incitatif à l'investissement pour améliorer le climat des affaires est une piste à explorer.

Les modifications régulières par l'État du cadre fiscal nuisent à l'investissement, d'autant plus qu'elles répondent souvent largement à des contraintes budgétaires nationales qu'à une véritable recherche de consolidation de la fiscalité en tant que levier de développement de l'activité économique.

Cet effet levier optimisé pourrait être obtenu par la combinaison de la simplification des normes fiscales, du renforcement de leur lisibilité et la prévisibilité du cadre fiscal, la modernisation des infrastructures facilitant la logistique et les échanges commerciaux, et en préservant la présence ou le retour d'une main-d'œuvre qualifiée.

Une stratégie cohérente pour attirer les investisseurs doit aussi s'accompagner aussi de politiques sociales ambitieuses.

9. La simplification des normes complexes et contraignantes

La superposition de normes nationales et européennes constitue un obstacle majeur à la compétitivité des entreprises en Guadeloupe. Bien que garantissant une sécurité juridique et sanitaire, cette complexité réglementaire engendre une lourdeur administrative qui nuit à l'attractivité du territoire pour les investisseurs. Les entreprises sont contraintes de se conformer à un enchevêtrement de règles souvent contraignantes et difficiles à appliquer, ce qui entraîne des coûts supplémentaires. Ces frais opérationnels, qui pèsent sur les entreprises, se répercutent inévitablement sur les prix pour les consommateurs, contribuant ainsi à une augmentation du coût de la vie et à une perte de compétitivité pour le territoire.

La simplification des normes serait un réel atout pour l'attractivité du territoire guadeloupéen. La réduction des contraintes administratives et réglementaires permettra aux entreprises de renforcer leur compétitivité ainsi que leur capacité à s'adapter aux évolutions du marché.

La Guadeloupe pourrait ainsi offrir un environnement plus propice à l'entrepreneuriat et à l'investissement privé.

Cette simplification devrait également être accompagnée d'une réforme fiscale visant à rationaliser le système, telle qu'expliquée dans notre proposition de nouvelle politique fiscale.

L'objectif principal pour la Guadeloupe est de créer un effet levier pour mieux exploiter son potentiel économique afin de stimuler sa croissance et son développement social et économique.

Le territoire demeure largement dépendant de l'État et des politiques publiques, lesquelles jouent un rôle central dans son dynamisme économique.

Pour accroître son attractivité, dans le tourisme, l'économie verte et bleue, la Guadeloupe doit attirer les capitaux français et étrangers, offrir un régime fiscal attractif, lisible et stable, attirer les talents, simplifier les normes autant que faire se peut (compétence nationale et européenne) tout en préservant l'équilibre budgétaire de la collectivité.

Ainsi, la clé réside dans la capacité à conjuguer attractivité fiscale et dynamisme des politiques publiques en maintenant les recettes budgétaires nécessaires au bon fonctionnement du territoire à la suite de son changement de statut, sans pénaliser la compétitivité économique du territoire. Cela implique également de mettre en œuvre des réformes adaptées aux spécificités socio-économiques et culturelles locales, tout en s'inspirant des meilleures pratiques observées au niveau national et international.

À titre d'exemple, selon le dernier baromètre de l'attractivité réalisé par le cabinet EY, la France hexagonale confirme pour la cinquième année consécutive son statut de championne d'Europe en matière d'investissements directs étrangers (IDE). Cette performance résulte selon les investisseurs d'un environnement favorable au centre de l'Europe, mais aussi de la qualité reconnue de sa main-d'œuvre (formation et productivité), la stabilité du cadre juridique et réglementaire, ainsi que la modernité de ses infrastructures. Ces facteurs ont permis à la France d'attirer plus d'IDE que ses partenaires européens. La France doit relever plusieurs défis majeurs pour rester compétitive, notamment la gestion de la dette publique, l'amélioration du marché du travail, la simplification des démarches administratives et réglementaires, ainsi que la réponse aux enjeux énergétiques et à l'innovation.

En s'inspirant de cette dynamique, la Guadeloupe pourrait renforcer son attractivité en mettant en place des politiques publiques qui valorisent ses propres atouts tout en s'adaptant aux demandes actuelles des investisseurs (infrastructures, formation de la main d'œuvre et productivité. Environnement normatif et fiscal stable, lisible et attractif).

Toutefois, il convient de noter que la simplification est un atout majeur pour les territoires insulaires car elle permet de compenser une part des contraintes structurelles indélébiles.

2 CARTOGRAPHIE DE LA FISCALITÉ

La fiscalité existante en Guadeloupe, à l'instar des autres départements et régions d'outre-mer (DROM), se distingue de celle de l'Hexagone par un cadre spécifique conçu pour répondre aux défis économiques, culturels et sociaux particuliers de ces territoires.

Le droit fiscal spécifique aux DROM est donc de manière générale plus favorable que celui applicable dans l'Hexagone.

Il reste toutefois en grande majorité un droit d'adaptation, avec des mesures d'allégement fiscal instaurées pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et renforcer la compétitivité des entreprises locales, afin de compenser les handicaps structurels propres aux économies ultra-marines.

En effet, la Guadeloupe fait face à des défis majeurs comme nous l'avons exposé précédemment. Le taux de pauvreté monétaire s'établit à 34,5% en 2021 selon les données de l'INSEE. Il est de 15,3% dans l'Hexagone. Ce taux est calculé en prenant en référence le seuil de pauvreté nationale fixée à 60% du niveau de vie médian sur l'Hexagone. Le niveau de vie médian en Guadeloupe est de 15.770 euros ce qui inférieur à celui de la Martinique (19.770 euros) et de la France nationale (23.000 euros). Les profils les plus touchés sont les chômeurs (18,6% en 2023), les familles monoparentales (41,5% des familles) et les ménages jeunes. Pour les plus modestes, les prestations sociales constituent le principale source de revenu.

75% des foyers ne sont pas imposables en Guadeloupe contre 55% au niveau national et le revenu fiscal moyen déclaré est 1,6 fois moins élevé qu'en France (18.622 € en 2021 en Guadeloupe contre 27.697 € au niveau national). Les disparités de revenus sont particulièrement marquées puisque, en 2021 par exemple, près de la moitié de la population déclare un revenu inférieur à 10.000 € (contre 21,8% en France hexagonale).

En parallèle, les entreprises d'outre-mer souffrent des problématiques structurelles propres aux régions d'outre-mer liées notamment à l'insularité, à l'enclavement, aux difficultés d'approvisionnement et de transports, aux risques climatiques ainsi qu'aux coûts salariaux particulièrement bas dans les pays voisins.

C'est la raison pour laquelle la fiscalité en Guadeloupe repose sur des dispositifs adaptés et des régimes fiscaux particuliers qui visent à favoriser l'activité économique locale tout en réduisant les disparités avec l'Hexagone.

Le cadre fiscal guadeloupéen repose ainsi aussi sur une fiscalité locale indirecte spécifique venant s'ajouter à la fiscalité directe avec notamment l'octroi de mer et des taxes spécifiques sur les produits de consommation (alcool, tabac), ainsi qu'un régime de TVA allégé. Ces mesures complètent les dispositifs de défiscalisation qui soutiennent l'investissement productif et locatif, offrant ainsi des incitations fiscales pour soutenir l'investissement local.

Enfin, des dispositifs comme LODEOM sont mis en place pour réduire le coût du travail en Guadeloupe, favorisant la création et le maintien de l'emploi et la compétitivité des entreprises.

Ce cadre fiscal particulier vise donc à créer un environnement propice au développement économique de la Guadeloupe tout en tenant compte de ses spécificités géographiques et sociales.

Toutefois, bien que ces mesures visent à dynamiser l'économie locale, elles ne semblent pas suffisantes pour surmonter l'ensemble des défis structurels. En outre, le caractère dérogatoire et évolutif de la fiscalité ultramarine, étroitement dépendante des orientations politiques nationales, contribue à une certaine instabilité juridique, peu favorable à l'attractivité pour les investisseurs.

2.1 PRÉSENTATION DES RECETTES FISCALES DE LA GUADELOUPE

Les recettes fiscales perçues en Guadeloupe représentent environ 1,7 milliard d'euros de recettes annuelles, englobant les principaux impôts et taxes d'État (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, et taxe sur la valeur ajoutée en particulier), et des recettes revenant aux collectivités locales (octroi de mer partagé entre la région et les communes, droits de mutation à titre onéreux revenant au département et taxes foncières revenant aux communes, entre autres).

La reconstitution précise de ces recettes à partir des données de la Direction Générale des Finances Publiques est un exercice délicat, dans la mesure où elle peut être incomplète :

- Les impôts pris en compte se rapportent globalement à des contribuables guadeloupéens, mais les plus grandes entreprises relèvent de la Direction des Grandes Entreprises (réalisant un chiffre d'affaires ou disposant d'un actif brut d'au moins 400 millions d'euros¹⁰) établie à Paris. Le montant de leur IS n'est pas visible par la Direction Régionale des Finances Publiques.
- Le cas inverse existe également (prise en compte dans les recettes fiscales guadeloupéennes d'activités exercées dans l'Hexagone).
- Les données de certaines recettes ne sont également pas directement disponibles, comme concernant les prélèvements sur les jeux ou paris (Paris Mutuel Urbain et Française des Jeux ou autres opérateurs).
- Il existe des différences parfois significatives entre la fiscalité émise et la fiscalité recouvrée (dans le cas des taxes foncières notamment), dans le contexte de difficultés financières rencontrées par la population (75% des foyers ne sont pas imposables comme déjà évoqué).

L'ensemble de ces recettes cesseraient d'être perçues par l'État pour être recouvré et perçu directement par la collectivité, le cas échéant.

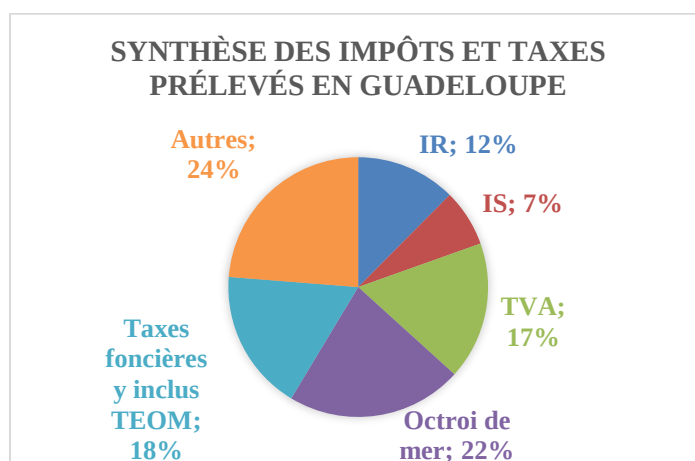
Globalement, la charge fiscale représente environ 20% du PIB de l'archipel guadeloupéen¹¹, tandis qu'elle représenterait environ 27% du PIB français dans son ensemble¹². La pression fiscale est donc en moyenne moindre en Guadeloupe que sur l'ensemble du territoire, en raison notamment de l'application de régimes spécifiques à l'outre-mer.

¹⁰ Plus précisément, une entreprise (ou un établissement stable d'entreprise n'ayant pas son siège en France) relève aussi de la Direction des Grandes Entreprises, si elle appartient à un groupe relevant du régime de l'intégration fiscale prévu à l'article 223 A du Code général des impôts, dès lors que ce groupe comprend au moins une entreprise répondant au critère de 400 millions d'euros précédent, même s'il s'agit d'un établissement stable d'une entreprise étrangère.

¹¹ 1,9 milliard d'impositions comparées à 9,6 milliards d'euros de PIB guadeloupéen 2022.

¹² Données 2024 Finances Publiques et Economie (FIPECO), association présidée par François Ecalte, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, ancien rapporteur général du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, ancien membre du Haut Conseil des finances publiques, ancien membre de l'Autorité de la statistique publique.

Le diagramme suivant résume les principales recettes fiscales de Guadeloupe.



DETAIL DES IMPÔTS ET TAXES PRÉLEVÉS EN GUADELOUPE

		Recettes fiscales de la Guadeloupe		
		2024	2023	2022
Principaux impôts d'État	Impôt sur le revenu (IR) (1)	223 100 000 €	210 000 000 €	193 000 000 €
	Impôt sur les sociétés (IS) (2)	126 000 000 €	124 000 000 €	108 000 000 €
	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (3)	309 000 000 €	293 000 000 €	262 000 000 €
	Impôt sur la fortune immobilière (IFI) (4)	3 600 000 €	3 000 000 €	3 000 000 €
	Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)	24 300 000 €	25 700 000 €	25 700 000 €
	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (5)	6 300 000 €	15 000 000 €	27 000 000 €
Octroi de mer régional		100 900 000 €	101 700 000 €	104 100 000 €
Octroi de mer communal		260 700 000 €	261 800 000 €	273 400 000 €
Recettes fiscales régionales	Taxes sur les boissons	8 900 000 €	17 200 000 €	18 100 000 €
Recettes fiscales partagées entre l'État et la région	Accise sur les énergies (ancienne taxe spéciale de consommation - TSC)	112 500 000 €	117 600 000 €	108 500 000 €
	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13 600 000 €	13 100 000 €	12 500 000 €
Recettes fiscales départementales	Taxes spéciales sur les conventions d'assurance (TSCA)	55 500 000 €	55 400 000 €	52 000 000 €
	Taxes sur les tabacs	28 100 000 €	32 100 000 €	23 200 000 €

	Taxe de publicité foncière et Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	27 300 000 €	31 100 000 €	35 400 000 €
	Taxe d'aménagement	3 204 126 €	3 204 126 €	3 838 475 €
Recettes fiscales communales	Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties	212 600 000 €	206 000 000 €	193 200 000 €
	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	97 000 000 €	95 100 000 €	83 300 000 €
	Taxe d'habitation, essentiellement sur les résidences secondaires (THRS)	26 600 000 €	26 500 000 €	22 900 000 €
	Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	7 600 000 € (6)	7 600 000 €	5 900 000 €
Recettes fiscales au profit des EPCI	Taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)	6 900 000 €	3 900 000 €	1 400 000 €
Recettes fiscales partagée entre le département, les communes et les EPCI	Cotisation foncière des entreprises (CFE)	53 900 000 €	51 000 000 €	48 000 000 €
	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	11 000 000 €	10 500 000 €	10 400 000 €
Autres recettes - taxes diverses et spécifiques (taxe d'équipement, prélèvements sur les jeux ou paris)		n.d.	n.d.	n.d.
Total		1 718 604 126 €	1 704 504 126 €	1 610 138 475 €

(1) Impôt sur le revenu net à payer, calculé sur la base des revenus déclarés en N au titre de N-1 ; données publiques Direction Générale des Finances Publiques. Ce montant ne correspond pas strictement à celui recouvré, qui n'a pu être communiqué (le prélèvement à la source a néanmoins réduit l'aléa du recouvrement pour cet impôt).

(2) Montant correspondant à l'IS (acomptes et solde) encaissé durant l'année. En particulier, ce montant ne tient compte ni de l'IS acquitté par les entreprises relevant de la DGE, ni des divers crédits d'impôt susceptibles d'avoir été accordés (crédit d'impôt au titre des investissements productifs par exemple).

(3) Montant correspondant à la TVA nette à payer telle que mentionnée sur les déclarations CA3/CA12. Ce montant ne tient compte ni de la TVA nette à payer par les entreprises qui relèvent de la DGE, ni des remboursements de crédit de TVA accordés, ni des sommes dues à la suite de contrôle fiscal.

(4) Impôt sur le revenu net à payer, calculé sur la base des revenus déclarés en N au titre de N-1 ; données publiques Direction Générale des Finances Publiques.

(5) A compter de 2023, la CVAE n'est plus perçue par les collectivités, elle est collectée au profit de l'État, et les collectivités perçoivent des fractions de TVA en compensation.

(6) Données 2024 non disponibles à ce jour, reproduction des données de l'année précédente (2023).

2.2 EXISTENCE DE MULTIPLES DISPOSITIFS D'ALLEGEMENTS FISCAUX

Sauf dispositions dérogatoires, les règles fiscales du Code général des impôts (ci-après “**CGI**”) en vigueur dans l’Hexagone sont également applicables de plein droit dans les départements d’outre-mer, sous réserve des dispositifs d’allègement fiscal spécifiques applicables dans les DROM étudiés ci-après.

A titre introductif, pour l’application des impôts détaillés ci-après, le territoire français comprend la France hexagonale ainsi que les départements et régions d’outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte, Guyane) mais ne comprend pas les Collectivités d’outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française et Wallis-et-Futuna).

2.2.1 Impôt sur le revenu (environ 220 millions d’euros annuels)

1. Imposition des contribuables domiciliés en Guadeloupe

L’objet de cette étude n’est pas de revenir en détail sur le fonctionnement de tous les impôts et prélèvements mais d’en rappeler les principes et de mettre en exergue certains aspects opérants pour notre analyse.

L’impôt sur le revenu est un impôt direct portant sur l’ensemble des revenus des personnes physiques composant un foyer fiscal (salaires, revenus financiers, revenus fonciers, bénéfices des entrepreneurs individuels à l’IR etc.). Le calcul de l’impôt s’effectue en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable avec le quotient familial et d’un barème progressif fixé par tranches de revenus. Depuis le 1er janvier 2019, l’impôt sur le revenu est prélevé à la source pour la majorité des revenus.

Le barème progressif de l’impôt 2025 sur les revenus 2024 est le suivant :

IRPP - tranches d'impositions	Taux
Jusqu’à 11.497 €	0%
De 11.498 € à 29.315 €	11%
De 29.316 € à 83.823 €	30%
De 83.824 € à 180.294 €	41%
Plus de 180.294 €	45%

Une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus de 3 ou 4% s’ajoute au taux marginal du barème lorsque le revenu dépasse 250.000 € pour une personne seule et 500.000 pour un couple marié ou pacsé.

Les contribuables domiciliés en France hexagonale ou dans les DROM, sont soumis à l’impôt sur le revenu sur l’ensemble de leurs revenus mondiaux, qu’ils soient perçus en France ou à l’étranger.

Les dividendes perçus par les particuliers sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou « *flat tax* » au taux global de 30% composé de 12,8% pour l’impôt sur le revenu et 17,2% pour les prélèvements sociaux, sauf option pour le barème progressif de l’IR.

Depuis 2025, une contribution différentielle sur les hauts revenus a été instaurée et vise à garantir un taux minimal de 20% pour les contribuables dont les revenus dépassent les seuils de 250.000 euros (personnes seules) et 500.000 euros (personnes mariées ou pacsées) ; ce qui rehausse le montant de la flat tax à 37,2%.

Enfin, les plus-values immobilières des particuliers sont soumises à un impôt sur le revenu au taux de 19%, après application des abattements pour durée de détention. Une taxe supplémentaire s'applique si la plus-value nette imposable dépasse 50.000 euros. Le taux varie de 2% à 6% selon le montant de la plus-value.

Les contribuables domiciliés dans les départements et région d'outre-mer bénéficient d'une réduction d'impôt spécifique (CGI, art. 197, I 3°) dite « **réfaction DOM** ».

En Guadeloupe, cette **réduction d'impôt** est de 30% sur le montant de l'impôt sur le revenu, dans la limite de 2.450 € en Guadeloupe. Cette mesure vise à soutenir le pouvoir d'achat des guadeloupéens en réduisant la pression fiscale.

Les règles sont similaires dans les autres DROM avec la « réfaction DOM » correspondant à une réduction de 30% dans la limite de 2 450 € en Martinique et Réunion, et une réduction de 40 %, dans la limite de 4 050 € en Guyane et Mayotte.

2. Imposition des contribuables non-résidents

Les contribuables non-résidents, qui n'ont pas leur domicile fiscal en France, ne sont soumis à l'impôt sur le revenu que sur leurs revenus de source française, sous réserve des conventions fiscales conclues, par le biais d'une retenue à la source. Les non-résidents fiscaux de France doivent, comme les contribuables résidents de France, déclarer leurs revenus de source française et ces revenus sont imposés en application du même barème progressif de l'IR que pour les résidents, en prenant en compte le quotient familial. Le solde de l'impôt correspondra à la différence entre l'impôt ainsi calculé et les retenues à la source appliquées lors du versement du revenu.

Les contribuables domiciliés hors de France sont en principe soumis à un taux d'imposition minimum sur leurs revenus de source française de 20% pour la fraction du revenu net imposable inférieure ou égale à la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (29.315 € en 2025) et de 30 % pour la fraction supérieure à cette limite.

Ces taux minimums d'imposition des non-résidents sont ramenés respectivement à **14,4% et à 20%** pour les revenus ayant leur source dans les DROM dont la Guadeloupe (CGI art. 197 A). L'objectif de cette autre mesure favorable est d'encourager les investissements dans les DROM en rendant le territoire attractif fiscalement pour les investisseurs étrangers.

De plus, les taux de retenue à la source de 12 % et 20 % sur les **traitements et salaires** et sur les **pensions et rentes viagères de source française** perçus par des non-résidents sont réduits respectivement à **8 % et 14,4 %** dans les DROM, afin d'attirer les travailleurs, en réduisant les charges fiscales sur les salaires et les pensions (CGI art. 182 A, III).

3. Dispositifs de défiscalisation de l'impôt sur le revenu favorisant l'investissement en Guadeloupe

➤ Le dispositif Girardin

Le **dispositif Girardin**, dans son texte actuel issu de la loi du 20 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer et codifié à l'article 199 undecies A à F du Code général des impôts, est un mécanisme de défiscalisation mis en place par l'État français pour encourager l'investissement privé dans les départements et régions d'outre-mer, comme la Guadeloupe.

Ce mécanisme permet à des contribuables domiciliés en France d'obtenir une réduction d'impôt en contrepartie de leur investissement dans des projets spécifiques situés dans ces territoires, dans le but de stimuler l'économie locale.

Le dispositif Girardin se décline en deux principaux volets : le **Girardin industriel** pour les investissements productifs neufs et le **Girardin logement social** pour les logements sociaux en outre-mer.

Le Girardin industriel

Le Girardin industriel est destiné à encourager les investissements dans le secteur productif (industries, équipements, etc.) en outre-mer.

Afin de bénéficier de la réduction d'impôt Girardin industriel, les contribuables doivent à travers une souscription à une société (généralement une société en nom collectif) financer des équipements neufs ou des installations de production destinés à être utilisés à des fins industrielles ou productives, au sein d'entreprises relevant de l'IS qui exercent une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale dans les DROM (sauf secteurs exclus tels que le commerce, la restauration, les activités de conseils et expertises, l'éducation, la santé, les activités bancaires et financières, les activités immobilières, etc.). Les biens doivent être exploités localement pendant une durée minimale (souvent de 5 ans) et prennent souvent la forme de matériel roulant, de chantier ou de production d'énergie (camionnettes, pelleteuses, chauffe-eau solaire, entres autres).

Le contribuable peut alors obtenir en contrepartie de sa souscription une réduction d'impôt supérieure au montant de sa souscription, de l'ordre de 110 à 120% de celle-ci. Le montant de la souscription du contribuable est par ailleurs perdu, si bien que son gain est purement fiscal (celui-ci cédera ultérieurement ses parts à l'euro symbolique, en fin de cycle). Le taux sous-jacent de réduction d'impôt sur le revenu est de 38,25% de la valeur de l'investissement réalisé, porté à 45,9% pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable. Ces taux sont portés respectivement à 45,9% et 53,55% pour les départements de la Guyane et de Mayotte. Un taux de 53,55% s'applique également pour les travaux de rénovation et de réhabilitation pris en charge par l'exploitant et portant sur des hôtels, résidences de tourisme ou villages de vacances classés situés dans les DROM. Comme évoqué, ces taux de réduction d'impôt ne reflètent pas l'avantage réel pour le contribuable (qui est in fine d'environ 10 à 20% du montant de son impôt), mais correspondent aux règles d'un schéma relativement élaboré qui s'apparente globalement à une opération de crédit-bail en faveur des entreprises locales (les SNC auxquels les contribuables souscrivent sont par ailleurs financées à titre complémentaire par des banques).

Le Girardin industriel a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2029, offrant ainsi une opportunité d'investir dans des projets à long terme.

A notre connaissance, il n'existe pas de données publiques détaillées spécifiquement pour la Guadeloupe mais représenterait plusieurs dizaines de millions d'euros¹³.

Le Girardin logement social

Le Girardin logement social permet aux investisseurs de financer la construction ou l'acquisition de logements sociaux en outre-mer destinés à l'habitation principale, dans le but de répondre aux besoins en matière de logement pour les populations locales. Les biens doivent être financés et exploités localement, souvent avec une exigence de location pendant une période minimale. En retour, les investisseurs bénéficient d'une réduction d'impôt équivalente à une partie de l'investissement réalisé.

➤ Le FIP-DOM

Le **FIP-DOM** (Fonds d'Investissement de Proximité - outre-mer) est un dispositif de défiscalisation permettant aux contribuables de bénéficier d'une réduction d'impôt en contrepartie de leur investissement dans des fonds dédiés au financement des PME en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et îles Wallis-et-Futuna) (CGI, art. 199 terdecies-0 A, VIII).

Les secteurs d'activités éligibles sont toutefois restreints comme pour le dispositif Girardin industriel et le souscripteur doit s'engager à conserver les parts du fonds pendant cinq au moins à compter de la souscription.

Les investisseurs bénéficient d'une réduction d'impôt de 30% de l'investissement dans une limite de 12.000 € pour une personne seule et 24.000 € pour un couple (soit un avantage fiscal maximum de 4 560 € ou 9 120 €, respectivement).

L'article 12 de la loi de Finances pour 2025 supprime la réduction d'impôt FIP pour les fonds qui réalisent leurs investissements dans l'Hexagone et maintient la réduction d'impôt uniquement pour le FIP-Corse et FIP-DOM.

Le taux de la réduction d'impôt au titre du FIP-DOM est de 30% pour les versements effectués depuis le 10 août 2020, en application de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 et du décret n°2020-1014 du 7 août 2020.

¹³ Par exemple, Inter Invest, un acteur majeur du Girardin industriel, indique avoir financé 4,5 milliards d'euros d'actifs en outre-mer, dont 3,3 milliards d'euros sous gestion à fin 2023.

➤ Les autres dispositifs incitatifs

Enfin, les dispositifs de défiscalisation applicable dans l'Hexagone sont également applicables dans les DROM tel que la réduction d'impôt Madelin ou IR-PME (CGI, 199 terdecies-0 A), qui permet aux particuliers de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu de 18% lorsqu'ils investissent en numéraire au capital de PME. Pour les versements effectués via des FCPI (fonds communs de placement dans l'innovation) ou des ESUS (entreprise solidaire d'utilité sociale), le taux de réduction est porté à 25% au lieu de 18% par la loi de finances pour 2025. Enfin, le taux est porté à 30% pour les jeunes entreprises innovantes (JEI) et à 50% pour les jeunes entreprises particulièrement innovantes.

Le taux de la réduction d'impôt est de 18% pour les versements effectués depuis le 1er janvier 2012. Ce taux peut cependant être majoré pour les versements effectués au cours de certaines périodes. Cela a notamment été le cas pour les versements effectués en 2020, 2021, 2022 et 2023. Ce taux de 25% a été reconduit pour 2024 et 2025 mais uniquement pour les souscriptions au capital des ESUS.

Ainsi, aujourd'hui, le taux majoré de 25% n'est plus applicable, sauf pour les versements effectués via des FCPI ou des ESUS. Le taux normal de réduction d'impôt est de 18%.

Enfin, l'article 244 quater W du Code général des impôts ou CGI accorde aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros un crédit d'impôt de 38,25% ou 43,30% pour des investissements réalisés dans les DOM. Des taux spécifiques peuvent s'appliquer.

2.2.2 Impôt sur les sociétés (environ 120 millions d'euros annuels)

L'impôt sur les sociétés est un impôt direct payé par les entreprises sur leurs bénéfices. Il s'applique aux sociétés, nationales ou étrangères, pour les bénéfices réalisés dans des entreprises exploitées en France. Ainsi, les sociétés françaises ne sont pas imposables sur les bénéfices des activités exploitées à l'étranger.

En 2025, le taux normal de l'IS est de 25%. Toutefois, un taux réduit de 15% est applicable aux PME dont le chiffre d'affaires hors taxe est inférieur à 10 millions d'euros et dont le capital est détenu à au moins 75% par des personnes physiques, sur la part des bénéfices allant jusqu'à 42.500 €. Au-delà, le bénéfice est imposé au taux normal de l'IS de 25%.

1. Les zones franches d'activités nouvelle génération (ZFANG)

L'article 44 quaterdecies du Code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2019 du 28 décembre 2018, prévoit un dispositif fiscal de faveur pour les entreprises implantées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte, dans le cadre de la politique de soutien à l'économie locale.

La loi LODEOM du 27 mai 2009 avait instauré des zones franches d'activité (ZFA) en outre-mer venant alléger les prélèvements fiscaux des petites et moyennes entreprises.

Ce dispositif a été réformé par la loi de finances pour 2019 pour mettre en place les **ZFANG – zones franches d'activités nouvelle génération** - qui couvrent l'intégralité des communes situées dans les DROM (et donc l'intégralité du territoire de la Guadeloupe), qui se substituent à l'ancien dispositif des ZFA, et fait suite à la suppression des ZFU-TE et ZRR dans les DOM.

En effet, avant cette réforme, les DROM étaient concernés par plusieurs dispositifs zonés d'exonérations fiscales et sociales, qui intervenaient sur des périmètres géographiques et sectoriels distincts, dont :

- Les zones franches d'activité (ZFA) qui concernaient l'ensemble des DROM ;
- Les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) qui concernaient 7 quartiers dans les DROM dont 2 en Guadeloupe (Basse-Terre et Pointe-à-Pitre/Les Abymes) ;
- Les zones de revitalisation rurale (ZRR) qui concernaient uniquement le territoire de la Guyane et les Hauts de la Réunion. Les ZRR ne se sont jamais appliquées en Guadeloupe.

Les dispositifs se superposaient sans être coordonnés, avec des seuils d'éligibilité, taux et durée d'exonération différents.

Alors que le dispositif ZFA avait pour objectif d'accroître la compétitivité des entreprises, les dispositifs ZFU-TE et ZRR s'inscrivaient dans une logique de rééquilibrage territorial et de soutien temporaire. Cette complexité rendait illisible les différents régimes pour les petites entreprises. De plus, les ZFU-TE et ZRR, applicables que dans certaines zones des territoires d'outre-mer, étaient à l'origine d'effets d'aubaine résultant de la relocalisation d'activité, notamment pour les professions libérales dont l'activité est mobile.

Ainsi, les ZFA outre-mer paraissaient les mieux adaptées à l'outre-mer.

La loi de Finances pour 2019 a donc transformé les anciens dispositifs de zones, ZFU-TE, ZRR et ZFA, en une nouvelle zone franche d'activité unifiée (ZFANG) applicable sur l'ensemble du territoire des DROM dans le but de rassembler les exonérations existantes en outre-mer et d'unifier les différents dispositifs applicables dans les DROM. A partir du 1er janvier 2019, il n'y a plus de ZFU-TE et de ZRR dans les territoires outre-mer car elles sont remplacées par les ZFANG.

Ce nouveau type de zone s'accompagne également d'une hausse des taux d'abattements applicables en matière d'assiette d'IS, CFE, CVAE et de TFPB, avec une pérennisation des abattements et une suppression de toute limite temporelle.

	Taux en 2018 (anciennes ZFA)		Taux à partir de 2018 (ZFA « nouvelle génération »)	
	Régime de droit commun	Régime majoré	Régime de droit commun	Régime majoré
Impôt sur les bénéfices	35 %	60 %	50 %	80 %
CFE	70 %	90 %	80 %	100 %
CVAE	70 %	90 %	80 %	100 %
TFPB	40 %	70 %	50 %	80 %

L'étude d'impact menée lors du projet de loi de finances 2019 montre que les anciennes ZFA concourraient efficacement à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et renforçaient la résilience des exploitations situées en outre-mer. Il apparaît également que l'emploi a plus progressé dans les entreprises bénéficiant de l'ancien dispositif ZFA (+12,7%) que dans celles n'en bénéficiant pas (+1,3%). Ainsi, le nouveau dispositif ZFANG, avec des abattements renforcés, devrait continuer à opérer cette dynamique.

Le coût estimé du dispositif serait de 124 millions d'euros par an pour l'État à l'échelle de l'ensemble des ZFANG. Il est à noter que les activités de comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou réalisation d'études techniques pour les entreprises sont exclues du nouveau dispositif de ZFANG, alors qu'elles pouvaient bénéficier de l'ancien dispositif des ZFA. C'est regrettable.

Ce dispositif ZFANG vise à favoriser l'implantation des entreprises dans les DROM en leur offrant des avantages fiscaux et à soutenir l'économie locale et créer des emplois. Il vise également à encourager l'innovation en favorisant des secteurs d'activités nouveaux et innovants comme les nouvelles technologies, le tourisme durable ou les énergies renouvelable, qui vont bénéficier d'abattement majoré.

En 2019, 14.000 entreprises françaises avaient bénéficié du dispositif ZFANG. Les entreprises qui souhaitent bénéficier du dispositif des ZFANG doivent respecter les conditions suivantes :

- Exercer une activité principale relevant de l'un des **secteurs d'activité éligible** : activités commerciales, industrielles, artisanales et agricoles, à l'exclusion des activités libérales et plus généralement de toutes les activités qui relèvent de la catégorie des bénéfices non commerciaux ;
- Employer moins de 250 salariés et réaliser un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 M € ;
- Être soumise à un régime réel d'imposition, normal ou simplifié, ou au régime de la micro-entreprise (BIC, BNC ou BA) ;
- Être exploitée dans l'un des 5 DROM.

Certains secteurs d'activité bénéficient d'un soutien renforcé grâce au dispositif ZFANG car ils jouent un rôle clé dans le développement économique et social des DROM. Il s'agit des secteurs prioritaires suivants (bénéficiant d'abattements majorés) :

- Secteur de la recherche et du développement,
- Secteur des technologies de l'information et de la communication,
- Secteur du tourisme,
- Secteur de l'agro-nutrition,
- Secteur de l'environnement
- Secteur des énergies renouvelables,
- Secteur des bâtiments et travaux publics,
- Secteur de la transformation de produit destinés à la construction,
- Secteur de la production cosmétique et pharmaceutique,
- Secteur de l'industrie,
- Secteur de la réparation et maintenance navale
- Secteur de l'édition de jeux électroniques.

Le régime fiscal des ZFANG offre un certain nombre d'abattements fiscaux, l'impôt sur les sociétés étant l'avantage le plus considérable (cf. ci-dessous).

➤ **Avantages en matière d'IS et d'IR (CGI art. 44 quaterdecies)**

Les entreprises qui respectent les conditions d'éligibilité au dispositif ZFANG peuvent bénéficier d'un abattement de **50%** sur les bénéfices imposables (à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés) dans la limite de 150.000 € d'abattement et abattement majoré de 80% plafonné à 300.000 € pour les exploitations situées en Guadeloupe bénéficiant du régime de perfectionnement actif défini à l'article 256 du règlement UE n°952/2013 du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union ou exerçant dans un secteur prioritaire tel que listés ci-dessus.

Le régime est le même pour les exploitations situées en Martinique, ou à la Réunion.

L'abattement majoré de 80% s'applique pour toutes les exploitations situées en Guyane ou à Mayotte, peu importe le secteur d'activité.

➤ **En matière de cotisation foncière des entreprises (CGI art. 1466 F)**

Les entreprises éligibles au dispositif ZFANG situées dans les DROM bénéficient également d'un abattement de 80% de la base nette imposable à la CFE, dans la limite de 150.000 € par année d'imposition, et un abattement majoré de 100% applicable dans les mêmes conditions qu'en matière d'IR/IS.

➤ **En matière de CVAE (CGI, art. 1586 nonies IV)**

Pour la détermination de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la valeur ajoutée des établissements bénéficiant de l'abattement de la base nette imposable à la CFE peut faire l'objet d'un abattement du même taux dans la limite de 2 millions d'euros de valeur ajoutée.

➤ **En matière de taxe foncière sur les propriétés bâties (CGI art. 1388 quinquies)**

Les entreprises éligibles au dispositif ZFANG peuvent bénéficier d'un abattement de 50% de la base d'imposition à la TFPB pour les immeubles rattachés à un établissement situé dans une ZFANG. Le taux de l'abattement est majoré à 80% dans les mêmes conditions que pour les abattements majorés en matière d'IS/IR dans les ZFANG.

2. Les crédits d'impôts dans les DROM

En outre, les exploitations situées dans les départements et régions d'outre-mer bénéficient de certains avantages spécifiques en termes de crédit d'impôt en faveur **des investissements productifs, locatifs et en matière de logement social** qui y sont réalisés.

Les crédits d'impôt sont des montants directement déduits de l'impôt dû.

➤ **Crédit d'impôt pour dépenses de recherches exposées dans des exploitations situées dans un DROM (CGI, art. 244 quater B I, al.1)**

Le crédit d'impôt recherche appliqué aux dépenses de recherches exposées dans des exploitations situées dans un DROM offre des taux avantageux : le taux de base du crédit d'impôt-recherche qui est de 30% pour la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros est **porté à 50%** pour les dépenses de recherche effectuées dans les DROM.

De plus, le taux applicable aux dépenses d'innovation fixé à 20%, est porté à 60% pour les dépenses exposées dans ces territoires, grâce à une mesure introduite par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 pour les dépenses d'innovation réalisées à compter du 1er janvier 2023 (40% avant cela).

➤ **Crédit d'impôt pour investissement dans le logement social (CGI, art. 244 quater X)**

Les organismes de logement social qui achètent ou construisent des logements locatifs neufs dans les départements et régions d'outre-mer peuvent également bénéficier d'un crédit d'impôt de 40% sous certaines conditions. Ce crédit d'impôt est applicable pour les logements donnés en location à des personnes physiques en tant que résidence principale, et dont les ressources n'excèdent pas les plafonds fixés par décret ou confiés au CROUS.

➤ **Crédit d'impôt pour investissement productif neuf (CGI, art. 244 quater W)**

Les entreprises qui exercent leur activité dans un département ou région d'outre-mer et qui réalisent des investissements productifs neufs dans ces territoires peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au taux de 35% pour les entreprises soumises à l'IS et de 38,25% pour les entreprises soumises à l'IR (dans la lignée du dispositif Girardin). Le taux est porté à 45,9% pour les investissements réalisés en Guyane et à Mayotte.

Il doit s'agir d'un investissement éligible qui soit affecté par l'entreprise exploitante à sa propre exploitation pendant un certain délai correspondant à sa durée normale d'utilisation. Ce crédit d'impôt est également applicable aux entreprises soumises à l'IS qui investissent dans le logement neuf en outre-mer (acquisition ou construction) pour donner en location nue pour une durée au moins égale à 5 ans à des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds.

2.2.3 Taxe sur la valeur ajoutée – TVA (environ 300 millions d'euros annuels)

Rappel des Principes généraux des règles nationales.

La TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) est un impôt indirect sur la consommation, exigible sur la livraison de bien et les prestations de services collectée par les entreprises pour le compte de l'État. Elle est payée par le consommateur final. Elle est le plus souvent neutre pour les entreprises car elles déduisent la TVA qu'elles ont payée sur leurs achat (TVA déductible) de la TVA collectée sur leurs ventes. Sur les importations hors UE, la TVA est due ou autoliquidée. Les biens exportés hors de l'UE sont exonérés. Il existe 4 taux. 20% pour la majorité des biens et des services, 10% pour certains produits alimentaires, transports, restauration ; 5,5% sur les produits de première nécessité et 2,1% certains produits comme les médicaments remboursés, la presse ou certains spectacles. La directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 ou "directive TVA" harmonise la TVA sur le marché unique européen.

La TVA est la première source de recettes fiscales en France (51%), avec environ 250 milliards.

La Guadeloupe, comme les autres départements et régions d'outre-mer (Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte), bénéficie d'un régime dérogatoire de TVA par rapport à celui applicable en France hexagonale. Ce régime est prévu par l'article 294 du CGI. Contrairement aux collectivités d'outre-mer (COM), les DROM sont assujettis à la TVA, mais selon des modalités particulières, notamment en ce qui concerne les taux et les exonérations.

Il convient de noter que la TVA n'est provisoirement pas applicable dans les départements de la Guyane et de Mayotte (CGI art. 294.1).

1. Taux réduit de TVA

Les taux applicables dans les DROM sont inférieurs à ceux applicables dans l'Hexagone, qu'il s'agisse des principaux taux ou des taux particuliers (CGI art. 296).

- Le taux normal de TVA dans les DROM **est de 8,5%** alors qu'il est fixé à 20% en France hexagonale ;
- Le taux réduit dans les DROM **est de 2,1%** alors que 3 taux particuliers coexistent dans l'Hexagone : un taux intermédiaire à 10%, un taux réduit à 5,5% et un taux super-réduit à 2,1%.

En matière d'importation, la TVA est calculée sur la base de la valeur en douane, ce qui inclut le coût du transport et de l'assurance. En conséquence, bien que les taux soient réduits, la base d'imposition est souvent plus élevée pour les biens importés en Guadeloupe en raison de l'insularité.

2. Exonérations particulières de TVA

L'article 295 du CGI, ainsi que les articles annexes, prévoient un ensemble d'exonérations spécifiques de TVA applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Ces exonérations ont pour but de soutenir des secteurs clés tels que les transports, le tourisme, la construction, l'agriculture et l'industrie locale.

Parmi les principales exonérations, on peut citer :

- **Transports maritimes** de personnes et de marchandises effectués dans les limites de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ;
- Certains produits pour stimuler les secteurs du tourisme et la construction, de l'agriculture et de l'industrie :
 - o **Matériaux de construction**, engrais et outillages industriels et agricoles (art. 50 duodecimes I et II annexe IV CGI)
 - o **Matériel d'équipement destiné à l'industrie hôtelière et touristique** (art. 50 undecies 1 annexe IV CGI)
 - o **Pain et riz** (CGI, annexe 4, art. 50 duodecimes II)
- **Location de courte durée de navires de grande plaisance** en Guadeloupe et Martinique ;
- **Produits énergétiques** : exonération des livraisons, importations, services d'intermédiation et prestations de travail à façon portant sur les produits énergétiques et assimilés, autres que les charbons et les gaz naturels, réalisés en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion, ce qui s'applique notamment aux produits pétroliers.
- **Produits de fabrication locale** : Exonération des ventes et livraison à soi-même des produits fabriqués localement analogues à ceux dont l'importation dans les DROM est exemptée de TVA en vertu des points précédents.
- Depuis le 1er mars 2025, introduction d'une exonération totale et temporaire de TVA jusqu'au 31 décembre 2027 en Guadeloupe et Martinique sur 69 produits de grande consommation pour lutter contre la vie chère et réduire les écarts de prix avec l'Hexagone.

3. Taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires est une imposition due au titre des rémunérations versées aux salariés par les employeurs dont au moins 90 % du chiffre d'affaires n'est pas assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée. L'assiette de la taxe est constituée par une fraction des rémunérations versées par l'employeur qui y est assujéti.

Le taux normal de la taxe sur les salaires mise à la charge des employeurs est ramené de 4,25 % dans l'Hexagone à 2,95% en Guadeloupe (et 2,95 % dans les départements de la Martinique et de la Réunion et 2,55 % dans les départements de la Guyane et de Mayotte).

D'autre part, les taux majorés pour les rémunérations plus importantes, fixés en fonction de l'importance de la rémunération (8,50 % et 13,60 %) ne sont pas applicables aux rémunérations versées par les personnes, associations et organismes domiciliés ou établis dans les DOM, ces rémunérations étant soumises au seul taux normal.

Enfin, les employeurs agricoles établis dans les départements d'outre-mer sont, en toute hypothèse, dispensés du paiement de la taxe sur les salaires à raison des rémunérations servies à leur personnel (CGI ann. III art. 53 quater).

Il convient également de noter que certaines opérations bénéficiant d'exonérations spéciales de TVA en Guadeloupe sont considérées comme ayant été soumises à cette taxe pour le calcul du rapport d'assujettissement.

2.2.4 Octroi de mer (environ 360 millions d'euros)

1. Principes

➤ Présentation

Aujourd'hui, l'octroi de mer s'apparente à une taxe sur la consommation, exclusivement applicable dans les DROM, qui s'applique aussi bien aux produits importés qu'à ceux fabriqués localement.

C'est à la fois une ressource qui constitue un socle de l'autonomie de gestion des collectivités et un outil de protection des productions locales.

En Guadeloupe, il constitue l'une des recettes fiscales les plus importantes de la Région, avec un montant total collecté en 2024 de 360 millions d'euros, composé de l'octroi de mer à hauteur de 260 millions d'euros et de l'octroi de mer régional à hauteur de 100 millions d'euros.

Depuis 2020, l'octroi de mer a fait l'objet de nombreuses études en vue de sa prochaine révision. Elles montrent que toute réforme de l'octroi de mer devra impérativement concilier les exigences de simplification du dispositif, de protection effective de la production locale et de garantie des ressources financières propres des collectivités locales.

Dans le cadre de la présente étude, nous retiendrons les aspects qui concourent à la lisibilité, la stabilité et la simplification fiscale ainsi qu'à la vocation de protection de la production locale dont le dynamisme est aussi un facteur de recettes fiscales pour la collectivité.

➤ Une fiscalité adaptée au caractère insulaire de l'économie

La Guadeloupe étant essentiellement une économie d'importation, une taxe sur les produits entrant est cohérente avec les flux de l'économie les plus importants afin d'assurer un rendement fiscal nécessaire au financement des politiques publiques et à l'autonomie de gestion des collectivités territoriales.

➤ Une taxe à l'importation répercutée comme une taxe à la consommation

On rappellera ici les principales caractéristiques de fonctionnement de l'octroi de mer.

Le dispositif de l'octroi de mer est encadré par la **loi n°2004-639 du 2 juillet 2004**, qui définit les modalités d'application de cette taxe. L'octroi de mer s'applique :

- aux **importations de marchandises** en provenance de l'extérieur du territoire de la Guadeloupe ;
- aux **livraisons de biens issus de la production locale**, pour les producteurs locaux dont le chiffre d'affaires annuel de production est égal ou supérieur à 550.000 euros.

L'octroi de mer se compose en réalité de deux taxes distinctes :

1. **L'octroi de mer (OM)** dont les recettes sont versées aux communes (environ 70 % du total collecté). Il s'applique aux produits importés.
2. **L'octroi de mer régional (OMR)** dont les recettes sont affectées au budget de la Région (environ 30 % du total collecté). Il s'applique sur les entreprises qui exercent une activité de production en Guadeloupe dont le chiffre d'affaires excède 550.000 euros.

De plus, il faut distinguer **l'octroi de mer dit externe (OME)** applicables aux produits importés et **l'octroi de mer dit interne (OMI)**, applicable aux produits locaux, qui ne concerne que les entreprises qui exercent une activité de production en Guadeloupe dont le chiffre d'affaires excède **550.000 euros**.

L'octroi de mer interne ne constitue qu'une faible part des recettes totales de l'octroi de mer. En Guadeloupe en 2022, la part de l'OMI net collectée dans le total de l'octroi de mer (OM + OMR) s'élevait à 1,4%.

En pratique, la quasi-totalité des entreprises locales bénéficient d'une exonération de l'octroi de mer sur leurs productions locales et ne sont donc soumises qu'à l'octroi de mer régional. La répartition est donc la suivante :

- Les importateurs sont soumis à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional sur leurs importations ;
- Les producteurs locaux sont soumis uniquement à l'octroi de mer régional sur leurs productions locales, s'ils dépassent le seuil de chiffre d'affaires.

En conséquence, l'octroi de mer se compose presque exclusivement d'un octroi de mer externe sur les importations tandis que l'octroi de mer régional se compose de l'octroi de mer externe et interne.

Cette organisation a pour objectif de protéger la production locale face à la concurrence des produits importés, tout en assurant un financement stable des collectivités

➤ **Base imposable**

Pour les importations, la base d'imposition de l'octroi de mer est constituée par la valeur en douane des biens pour les importations, c'est-à-dire de la valeur CAF (coût assurance fret) du bien importé.

Pour les biens produits localement, le montant de l'octroi de mer interne est calculé sur la base du prix de vente à la production, hors taxe sur la valeur ajoutée et les droits d'accise.

➤ **Collecte**

L'octroi de mer est **collecté par l'administration des douanes** qui procède à ce titre à un prélèvement d'un montant de 1,5% sur le produit de l'octroi de mer pour frais d'assiette et de recouvrement (art. 44 loi du 2 juillet 2004), soit 5,4 millions d'euros en 2024.

2. **Une taxe à taux multiples**

Conformément aux articles 27 et 37 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibération du Conseil régional de Guadeloupe. Les taux de l'octroi de mer ne peuvent pas excéder un taux maximal de 60 % et, pour les produits alcooliques et les tabacs manufacturés, un taux maximal de 90 %.

➤ Octroi de mer (recette communale)

Les taux applicables à l'octroi de mer externe (OME), c'est-à-dire sur les produits importés, s'échelonnent entre **0 % et 60 %**. Ces taux sont, en principe, identiques à ceux appliqués dans le cadre de l'octroi de mer interne (OMI), qui concerne les produits issus de la production locale.

Certains produits peuvent faire l'objet de taux différenciés spécifiquement listés sur autorisation de l'Union européenne, les écarts de taxation entre un produit local et un produit importé équivalent ne peuvent excéder 20 à 30 points de pourcentage selon les produits concernés (art.28 de la loi du 2 juillet 2004).

L'autorisation d'accorder des exonérations partielles ou totales sur les biens produits localement est prévue par la décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021, modifiant la décision 940/2014/UE, et valable jusqu'au 31 décembre 2027.

Au-delà des taux différenciés, le dispositif prévoit également une multitude d'exonérations spécifiques d'octroi de mer, destinées à favoriser et encourager la production locale. Ainsi, la majorité des biens produits localement ainsi que les intrants importés servant à la production locale sont exonérés d'octroi de mer mais restent assujettis à l'octroi de mer régional.

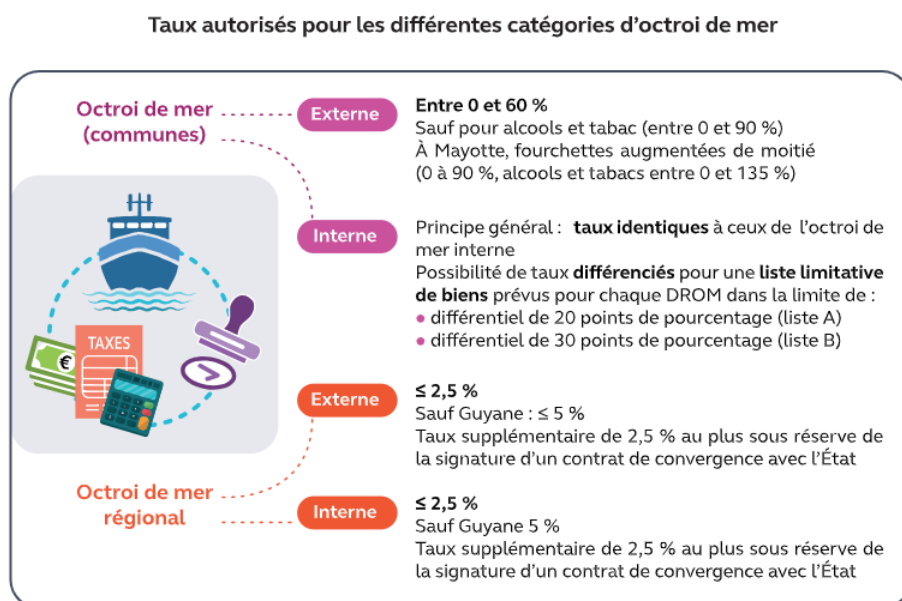
L'ensemble de ces exonérations, couplées aux différentiels de taux autorisés par l'UE, représente un manque à gagner fiscal estimé à plus de 490 millions d'euros par an.

L'article 10 de la loi sur l'octroi de mer précitée, exonérant les importations à l'intérieur du marché unique antillais a introduit une possibilité d'attractivité fiscale régionale dans cette zone, chaque région étant libre de fixer ses taux selon les produits, donc de fixer des taux comparativement plus bas.

➤ Octroi de mer régional

Les taux de l'octroi de mer régional appliqués à la fois aux importations et à la production locale sont plafonnés à 2,5 %.

Le schéma ci-dessous récapitule les taux autorisés pour les différentes catégories d'octroi de mer.



Source : Cour des comptes

3. Une ressource essentielle pour les communes

D'une part, l'octroi de mer permet de procurer aux collectivités territoriales – région et communes – des ressources financières stables grâce à une fiscalité propre. En effet, dans des territoires où le rendement de la fiscalité locale directe demeure limité – en raison notamment de la faiblesse des bases d'imposition et d'un recensement souvent incomplet de celles-ci – l'octroi de mer joue un rôle compensatoire majeur. Il représente une part significative des recettes fiscales des collectivités locales ultramarines.

En 2020, les recettes d'octroi de mer constituaient ainsi 32,7 % des recettes réelles de fonctionnement des communes en Guadeloupe (34,6 % en Martinique, 36,5 % en Guyane, 26,9 % à La Réunion et jusqu'à 37,6 % à Mayotte).

L'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, prévoit le reversement du produit de l'octroi de mer sous forme de dotation globale garantie, qui est réparti entre les communes, en quasi-totalité affectée à la section de fonctionnement des communes sans fléchage particulier. Le montant de cette dotation est égal au montant de l'année précédente, majoré de la hausse des prix à la consommation.

Cette dotation est ajustée à la baisse dans le cas où les recettes constatées d'octroi de mer seraient inférieures aux prévisions. Toutefois, dans le cas contraire où les recettes seraient supérieures, l'excédent est conservé et affecté l'année suivante à un **Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)**, lui-même divisé en une part communale (80% du FRDE) et une part régionale (20%).

En Guadeloupe, 10 % de cette part communale est exclusivement consacrée aux îles du Sud, à savoir, Grand-Bourg, Saint-Louis, Capesterre-de-Marie-Galante, La Désirade, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas.

Aussi, compte tenu de son impact sur les finances publiques locales, toute proposition d'évolution de l'octroi de mer doit garantir ce mécanisme de reversement aux communes.

4. Fonction de protection des productions locales

Le mécanisme de différenciation des taux d'octroi de mer vise à offrir un avantage compétitif aux productions locales en limitant la pression fiscale qui pèse sur elles, par rapport aux produits importés. Cependant, l'évaluation de l'efficacité réelle de ce dispositif est difficile à réaliser.

La complexité du système, l'instabilité des listes de produits bénéficiaires, le grand nombre d'exonérations et de taux, ainsi que le manque de données économiques précises, rendent difficiles une appréciation rigoureuse de l'impact économique du différentiel de taux.

La Cour des Comptes relève à cet égard que les effets du dispositif sur la compétitivité des entreprises locales apparaissent donc, au mieux, difficiles à quantifier, et, le cas échéant, démontrables au regard de l'évolution de la balance des paiements, structurellement déficitaire.

Pour autant, certains résultats positifs doivent être relevés. Selon les données disponibles, les ventes internes de produits bénéficiant d'un différentiel d'octroi de mer ont progressé de 36 % entre 2016 et 2022, témoignant d'une forme de résilience de la production locale face à la concurrence des importations. Sur cette période, la part de marché des produits locaux, par rapport à leurs équivalents importés, s'est établie en moyenne à 48,1 %, ce qui révèle une certaine efficacité du mécanisme dans la préservation de la production locale.

En 2022, le taux moyen pondéré d'imposition des productions locales était de 2,1 %, ce qui confirme que le différentiel, par rapport aux importations, reste significatif. Toutefois, cette modération fiscale ne permet pas, à elle seule, de compenser l'ensemble des surcoûts que subissent les entreprises

guadeloupéennes. En 2020, ces dernières faisaient face à des surcoûts de production de 25,3 %, alors que la combinaison du différentiel d'octroi de mer et des aides au fret ne permettait d'en couvrir que 17,8 %, soit un taux de compensation de 70,3 %.

Ces données suggèrent qu'en dépit de ses effets positifs partiels, le dispositif reste insuffisamment calibré pour répondre pleinement aux défis économiques spécifiques des territoires ultramarins.

5. Un impact sur le climat des affaires : lisibilité et déductibilité de l'octroi de mer

En pratique, une entreprise peut compenser l'octroi de mer dû sur les produits finaux vendus localement avec le montant de l'octroi de mer acquitté sur les biens intermédiaires importés et/ou achetés auprès d'un fournisseur local. La déduction est effectuée par le contribuable et indiquée dans la **déclaration trimestrielle**, alors que la TVA peut être déclarée mensuellement.

Toutefois, si le montant de la taxe acquittée dépasse le montant de la taxe due sur les ventes, l'excédent n'est pas remboursable, sauf cas particulier de l'acquisition de biens d'investissement ou d'intrants utilisés pour produire localement des biens qui sont ensuite exportés.

Le mécanisme de déductibilité ne fonctionne donc que pour l'octroi de mer interne pour les producteurs locaux. Il n'existe pas de mécanisme de déductibilité pour l'octroi de mer externe. Ainsi, les importateurs de biens qui ne sont pas des producteurs locaux ne peuvent pas déduire l'octroi de mer acquitté, qui restera à leur charge. Cela est notamment le cas pour un professionnel en Guadeloupe qui importe des biens pour l'exercice de son activité et qui rend des prestations de services en Guadeloupe, non soumises à l'octroi de mer. Dès lors, contrairement à la TVA, qui est seulement collectée, les entreprises importatrices sont assujetties à l'octroi de mer.

Il entre donc dans les calculs de l'entreprise comme un quasi-coût de production, qui vient s'ajouter au prix de revient des produits sur lequel sont définies les marges bénéficiaires de chacun des intervenants dans la chaîne de commercialisation jusqu'au consommateur fiscal.

À cela s'ajoute sa complexité et son instabilité qui font l'objet de critiques régulières tenant à plusieurs facteurs : incertitudes liées à l'ajout ou au retrait de biens sur les listes européennes pour les différentiels de taux, nombre élevé de taux effectifs pour l'octroi de mer dans une fourchette large de 0% à 60%, l'absence d'alignement des décisions prises en matière de taux pour le niveau communal et régional et à la modification annuelle des taux.

En Guadeloupe, on recense 14 taux pour l'octroi de mer interne (OMI) et 17 taux pour l'octroi de mer externe (OME). Ce grand nombre de taux, comparé par exemple à la TVA, donne à première vue une impression de grande complexité, même si une analyse plus fine révèle que cette complexité est davantage apparente que réelle. En effet, seuls quatre taux de l'OME sont principalement utilisés et ceux-ci concernent 84,7% des montants importés en 2021, dont le taux de 9,5% qui représente à lui seul 60% des montants en jeu.

L'existence d'un nombre élevé de taux reflète la volonté des collectivités territoriales d'ajuster les niveaux de taxation en fonction des spécificités des filières, des surcoûts structurels supportés localement et des parts de marché à protéger. S'agissant de l'octroi de mer interne, la diversité des taux est largement théorique. Dans les faits, le recours massif aux exonérations, destinées à soutenir la production locale, limite considérablement l'application effective de ces taux. Ainsi, la grande majorité des producteurs locaux sont exonérés, en tout ou partie, de l'octroi de mer interne, ce qui réduit d'autant la portée pratique de cette multiplicité tarifaire.

Dans un contexte économique insulaire contraint, il y a lieu de s'interroger sur le bénéfice pour les entreprises d'un système simplifié sans pour autant sacrifier le rendement fiscal.

Le coût de la complexité bureaucratique pour les entreprises est au cœur du débat économique hexagonal, et se pose de manière accrue dans les outre-mer, dont les marchés étroits sont vite embolisés par la lourdeur administrative.

6. Cause de la vie chère ?

L'État a tendance à faire de l'octroi de mer le facteur principal de la cherté de la vie en outre-mer, en considérant que l'octroi de mer contribue de manière importante à l'augmentation des prix de consommation.

Comme toute taxe sur la consommation, l'on ne peut nier l'impact par nature de l'octroi de mer sur la formation des prix. Il y a lieu toutefois de relativiser la part réelle de l'octroi de mer dans la structure des prix finaux.

En effet, l'octroi de mer est assis sur la valeur CAF (coût, assurance, fret) des produits importés, c'est-à-dire sur la valeur la plus basse de la chaîne de valorisation commerciale. Cette caractéristique limite son effet direct sur le prix payé par le consommateur. Les analyses disponibles montrent que la contribution de l'octroi de mer au prix final des produits de consommation varie généralement entre 4,5 % et 9 %, selon les produits et les secteurs concernés. Ce niveau reste globalement modéré, surtout au regard d'autres composantes du prix telles que les marges commerciales, les coûts logistiques, ou encore les effets de la structure de marché.

L'impact de l'octroi de mer sur les prix est cependant amplifié de manière significative par certains mécanismes liés à son fonctionnement. Deux éléments en particulier doivent être soulignés : l'application de la TVA sur l'octroi de mer, alors même que l'article 45 de la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 précise expressément que l'octroi de mer ne doit pas être inclus dans la base d'imposition à la TVA, et l'application des taux de marges sur le prix de revient incluant l'octroi de mer.

Il convient donc d'apprécier cet impact de l'octroi de mer sur les prix en distinguant le taux apparent d'octroi de mer perçu par les collectivités, du taux effectif qui affecte réellement le prix de vente au consommateur.

La TVA continue d'être appliquée sur l'octroi de mer alors que l'article 45 de la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer prévoit que, par exception aux dispositions du 1° du I de l'article 267 et du 1° de l'article 292 du CGI, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la TVA.

En effet, lors de l'importation des biens en Guadeloupe, les documents douaniers distinguent bien les montants correspondant à l'octroi de mer externe, à l'octroi de mer régional et à la TVA. Toutefois, une fois les marchandises entrées dans le circuit commercial, notamment après leur transformation, reconditionnement ou stockage, l'octroi de mer payé à l'importation disparaît des factures et ne peut plus être identifié. L'octroi de mer est considéré comme une charge qui est incorporée au prix de revient des produits. Ce changement de traitement comptable n'est pas neutre : en intégrant l'octroi de mer au coût d'achat, celui-ci devient une base sur laquelle s'appliquent les marges commerciales, puis, dans un second temps, la TVA.

Ce phénomène de capitalisation en cascade aboutit à une amplification du poids fiscal de l'octroi de mer dans le prix final payé par le consommateur et génère donc un écart croissant entre le taux d'octroi de mer officiellement perçu par les collectivités territoriales et le taux effectivement supporté par le consommateur final.

De plus, l'absence de mention de l'octroi de mer externe sur les factures pénalise également les producteurs locaux qui, à défaut d'en connaître le montant, sont dans l'impossibilité d'imputer le montant d'octroi de mer grevant le prix de leurs intrants lorsqu'ils en font l'acquisition auprès d'un revendeur local. L'application de l'article 45 permettra ainsi de faire fonctionner l'octroi de mer comme une TVA au niveau de la déduction de l'octroi de mer externe.

Cependant, dans les départements d'outre-mer, le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement diffère sensiblement. Une partie importante des importations n'est pas réalisée via les distributeurs eux-mêmes, mais par des importateurs ou grossistes indépendants non établis en Guadeloupe, qui revendent ensuite les produits aux distributeurs locaux.

Dans ce cas, les limitations fixées par la loi EGalim ne s'appliquent pas, car les négociations commerciales se déroulent en dehors du périmètre prévu par la législation et des remises commerciales supérieures à 34% peuvent donc être appliquées.

Ainsi, l'application des marges et de la TVA sur un prix de revient incluant l'octroi de mer multiplie l'impact de l'octroi de mer sur la formation du prix final.

L'exemple suivant permet d'illustrer de manière concrète les distorsions engendrées par le traitement actuel de l'octroi de mer dans la chaîne de constitution des prix et met en lumière l'écart significatif entre le montant de la taxe réellement perçue par les collectivités et son poids économique supporté par le consommateur final.

Exemple :

- Valeur d'achat du produit : 100 €
- Frais de fret appliqués : 35 %
- Frais de débarquement : 50% du fret
- Taux d'octroi de mer externe (OME) : 9,5 %
- Marge de l'importateur : 1,36
- Marge du distributeur : 1,3
- Taux de TVA : 2,1 %

Étapes du calcul :

Étape	Valeur	Prix
1. Achat	100 €	100 €
2. Fret	35 € (35% de 100 €)	135 €
3. OME payé aux collectivités	13 € (9,5 % de 135 €)	148 €
4. Débarquement	17 € (50% de 35 €)	165 €
5. Marge importateur sur revente distributeur	59 € (36% de 165 €)	224 €
6. Marge distributeur sur revente consommateur	67 € (30% de 224 €)	291 €
7. TVA	6 € (2,1 % de 291 €)	297 €
8. Prix final TTC payé par le consommateur		297 €

Ainsi, cet exemple illustre de manière particulièrement éclairante les effets multiplicateurs liés au fonctionnement actuel du dispositif d’octroi de mer. Alors que le produit entre sur le territoire à un prix d’achat initial de 100 €, le prix final TTC payé par le consommateur atteint 297 €, soit un triplement du prix de départ. Cette augmentation résulte non seulement des surcoûts logistiques (fret et débarquement), mais surtout de l’intégration de l’octroi de mer dans le prix de revient, base sur laquelle s’appliquent ensuite les marges commerciales successives et la TVA.

Dans ce schéma, l’octroi de mer effectivement acquitté par l’importateur et reversé aux collectivités locales ne représente que 4,4 % du prix final (13 €).

Toutefois, du fait de son intégration dans les bases de calcul économiques ultérieures, l’octroi de mer supporté in fine par le consommateur équivaut à 7,9 % du prix total (soit 23 € environ). Autrement dit, le poids réel de la taxe sur le consommateur est quasiment doublé par un effet de cascade.

Ce constat met en lumière une distorsion significative : l’impact réel de l’octroi de mer sur les prix est bien supérieur à son taux effectif.

Ainsi, au regard des éléments exposés ci-dessus, toute réforme de l’octroi de mer devra impérativement s’accompagner de mesures correctrices ab minima visant à assurer l’application effective de l’article 45 de la loi du 2 juillet 2004. Cela implique notamment une meilleure traçabilité de la taxe tout au long du circuit commercial, en veillant à ce que le montant de l’octroi de mer soit explicitement mentionné sur les documents de facturation, depuis l’importation jusqu’à la vente au détail, y compris sur le ticket de caisse remis au consommateur. Une telle transparence permettrait non seulement de rendre visible le montant réellement acquitté par les consommateurs au titre de l’octroi de mer, mais également de corriger les effets de cascade actuellement observés, liés à l’intégration de cette taxe dans les bases de calcul des marges commerciales et de la TVA.

7. Une inadaptation des données statistiques aux besoins de la collectivité

Enfin, les statistiques de collecte transmises par l’Administration des douanes ne semblent pas permettre d’établir des données sur l’octroi de mer par secteur d’activité. Or, les collectivités locales sont dépendantes des informations que l’administration des douanes leur communique pour prendre les décisions relatives à l’octroi de mer.

8. Une double problématique statutaire : RUP versus PTOM

Les possibilités d'évolution de l'octroi de mer sont différentes selon que la collectivité dispose d'un statut de région ultrapériphérique (RUP) ou de pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

Dans le premier cas, les règles qui s'appliquent à l'octroi de mer sont fixées par une décision du Conseil, transposées dans le droit français. Le statut de RUP étant en outre incompatible avec le transfert de la compétence douanière, la collectivité serait contrainte par les règles européennes. Elle pourrait toutefois, comme l'a fait Saint-Martin, supprimer l'octroi de mer.

A l'inverse, le statut de PTOM autorise le transfert de la compétence douanière et permet, le cas échéant, l'instauration d'une taxe douanière sur les importations selon des règles fixées par la collectivité. L'évolution vers le statut de PTOM a permis à Saint-Barthélemy de préserver son droit de quai, perçu comme en matière douanière sur tous les produits qui entrent sur le territoire, sans qu'il soit perçu en plus de TVA ou d'équivalent.

9. Vers une simplification ?

Un point d'équilibre serait à atteindre, entre gain pour les entreprises, transparence pour les consommateurs, protection des ressources des collectivités, moindre coût de gestion pour la Collectivité/douanes

A droit constant, l'enjeu majeur est de maintenir un système qui protège la production locale, avec des différentiels de taxation entre les produits importés et les produits fabriqués localement. Nous avons en effet démontré que sans évolution du statut du RUP, la compétence fiscale seule ne permettra pas à la collectivité de faire évoluer le dispositif sans passer par la loi.

Dans cette perspective, **deux scénarios d'évolution apparaissent aujourd'hui envisageables :**

- La correction du dispositif existant pour en améliorer l'efficacité avec l'application de l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 ;
- La fusion de l'octroi de mer avec la TVA en une TVA régionale unique.

Ces deux scénarios seront étudiés dans le cadre de nos propositions fiscales.

2.2.5 Impôt sur la fortune immobilière (environ 3 millions d'euros annuels)

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2018. Contrairement à l'ISF, l'IFI ne s'applique qu'aux biens immobiliers.

Il concerne les contribuables qui possèdent un patrimoine immobilier dont la valeur nette est supérieure à 1,3 million d'euros au 1er janvier de l'année d'imposition. Les biens imposables sont les immeubles bâtis et non bâtis détenus directement, ainsi que les parts de sociétés pour leur valeur représentative de biens immobiliers.

L'IFI est calculé sur la valeur nette du patrimoine immobilier après déduction des dettes liées à ces biens, selon le barème progressif suivant :

IFI - tranches d'impositions	Taux
Jusqu'à 800.000 €	0%
Entre 800.001 € et 1.300.000 €	0,5%
Entre 1.300.001 € et 2.570.000 €	0,7%
Entre 2.570.001 € et 5.000.000 €	1%
Entre 5.000.001 € et 10.000.000 €	1,25%
Au-delà de 10.000.000 €	1,5%

En Guadeloupe, **l'application de l'IFI suit les mêmes règles qu'en France hexagonale**, sans dispositions dérogatoires spécifiques pour les contribuables domiciliés sur le territoire ou pour les biens immobiliers situés en Guadeloupe. Ainsi, les contribuables domiciliés en Guadeloupe sont soumis à l'IFI sur l'ensemble de leur patrimoine immobilier, qu'il soit situé en France hexagonale, dans les DROM ou à l'étranger. Par ailleurs, les biens immobiliers situés en Guadeloupe des contribuables non-résidents sont pris en compte dans l'assiette imposable à l'IFI.

Il n'existe pas de statistiques sur la répartition locale des recettes de l'IFI, excepté pour la commune du Gosier, ville de 27000 habitants, qui concentre une part significative des contribuables de l'archipel soumis à l'IFI¹⁴. Dans cette commune, la soixantaine de contribuables soumis à l'IFI acquitte un montant moyen d'IFI de l'ordre de 20 000 € annuels par contribuable, ce qui est le montant moyen par contribuable le plus élevé parmi toutes les communes de France.

Ce montant laisse présager une trajectoire ascendante de la valeur du foncier, en raison de sa raréfaction, laquelle devrait elle aussi progresser, notamment en raison des besoins en logements.

2.2.6 Taxes foncières (environ 300 millions d'euros y compris la TEOM)

Les impôts directs locaux comprennent quatre taxes principales : les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (sur lesquelles se concentre le développement suivant), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, la cotisation foncière des entreprises, ainsi que des taxes annexes ou assimilées (imposition forfaitaire des entreprises de réseau, taxe sur les surfaces commerciales...).

Ils sont perçus au profit des collectivités territoriales et de divers établissements publics et organismes.

En Guadeloupe, la taxe foncière est perçue principalement les communes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). L'État leur verse les avances mensuelles sur le produit attendu sur la taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 1/12ème du montant de la recette votée par la collectivité pour l'année en cours.

¹⁴ Pour chaque commune de plus de 20 000 habitants ayant plus de 50 redevables à l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), la Direction Générale des Finances Publiques donne accès aux données fiscales. Le Gosier est la seule commune de Guadeloupe pour laquelle ces données sont établies. Le Gosier serait la ville où le montant moyen de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est le plus élevé de France (autour de 21 000 € d'IFI moyen par redevable avec une soixantaine de contribuables).

➤ **Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**

La taxe foncière sur les propriétés bâties constitue l'un des principaux impôts locaux perçus par les collectivités territoriales (communes de Guadeloupe). Elle s'applique aux propriétaires de biens immobiliers ainsi qu'aux usufruitiers. Elle est calculée en appliquant le taux d'imposition voté par la commune à la valeur locative cadastrale du bien, diminuée d'un abattement forfaitaire de 50% pour prendre en compte les frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation.

Les taux de taxe foncière sont fixés librement par chaque commune, ce qui entraîne une forte hétérogénéité territoriale.

En Guadeloupe, les taux de taxe foncière sont globalement plus élevés que la médiane nationale.

En 2024, la commune d'Anse-Bertrand, située dans le Nord Grande-Terre, a enregistré le taux de taxe foncière le plus élevé de France, atteignant 90%, alors qu'il s'agit d'une commune rurale dominée par l'agriculture. Le taux moyen de taxe foncière en Guadeloupe s'élève à 60,47%, traduisant une pression fiscale locale significative sur les propriétaires.

En matière de taxe d'habitation due sur les résidences secondaires, 5% des communes environ ont majoré la taxe.

Afin de soutenir l'accès au logement dans les DROM, d'encourager l'investissement dans la construction et la rénovation de logement sociaux à usage locatif et de modérer l'impact de la fiscalité locale sur les foyers les plus modestes, plusieurs dispositifs spécifiques d'exonération ou d'abattement ont été prévus par le Code général des impôts (CGI) :

- Exonération de TFPB pour les logements modestes : Les propriétaires occupant à titre de résidences principales un logement dont la valeur locative n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des logements d'habitation de la commune peuvent être exonérés de TFPB. Ce seuil peut être porté à 50 % sur délibération du conseil municipal (CGI, annexe II, art. 332).
- Exonération temporaire pour les logements sociaux neufs : Une exonération de 15 ans est prévue pour les constructions neuves dans les DROM affectées à l'habitation principale et financées à hauteur de plus de 50 % par un prêt de l'État (CGI, art. 1384 A). Cette mesure vise à encourager l'investissement dans le logement locatif social.
- Abattement de 30 % pour travaux d'amélioration liés aux risques naturels : Les organismes propriétaires de logements locatifs sociaux dans les DOM peuvent bénéficier d'un abattement supplémentaire de 30 % sur la base imposable de la TFPB lorsqu'ils réalisent des travaux d'amélioration destinés à conforter les bâtiments face aux risques naturels prévisibles. Cet abattement est applicable pour les impositions établies au titre des cinq années suivant l'achèvement des travaux, lesquels devaient être terminés avant le 31 décembre 2021 (CGI, art. 1388 ter).

Par ailleurs, les plafonds de ressources pris en compte pour l'application des dispositifs d'exonérations de TFPB en faveur des personnes âgées de plus de 75 ans ou des contribuables modestes (exonération ou dégrèvement partiel de TFPB sur la résidence principale) sont plus élevés dans les DROM qu'en France hexagonale. Ce dispositif, prévu à l'article 1417 du CGI, permet d'étendre l'accès à ces exonérations à une part plus importante de la population, notamment dans des territoires marqués par une situation sociale plus fragile.

➤ **Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)**

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) constitue, au même titre que la TFPB, un impôt local direct perçu au profit des communes, des départements et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle s'applique à tous les propriétaires ou usufruitiers de terrains non bâtis, tels que les terres agricoles, les friches, les jardins, les terrains constructibles ou encore les étendues naturelles.

L'assiette de la TFPNB repose sur la valeur locative cadastrale des terrains, déterminée par l'administration fiscale en fonction de leur nature, de leur situation géographique et de leur potentiel de revenu, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 %. Comme pour la TFPB, les taux de la TFPNB sont librement déterminés par chaque commune.

Afin de préserver l'activité agricole et de soutenir l'usage productif des terrains non bâtis, plusieurs dispositifs d'exonération ou de réduction de la TFPNB sont prévus dans les DROM :

- Exonération de TFPNB liée à la faible valeur locative lorsque la valeur locative totale des parcelles n'excède pas 30 % de la valeur locative d'un hectare de terre de la meilleure catégorie existant dans la commune (CGI ann. II art. 330) ;
- Exonération partielle de 80% de la TFPNB pour certains **terrains à usage agricole** situés dans les DROM (CGI, art. 1385 H).

2.2.7 Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière

Dans le cadre des politiques d'aménagement et de dynamisation foncière, le Code général des impôts prévoit, pour les DROM, un taux réduit de 0,70 % par rapport au taux de droit commun de 4,5 % pour la taxe de publicité foncière ou le droit d'enregistrement, applicable à certaines opérations spécifiques. Cette réduction vise à encourager la remise en valeur de terrains sous-utilisés et à soutenir les projets d'aménagement urbain ou touristique.

Sont concernées par ce taux réduit les opérations suivantes :

- La **vente de terres incultes ou insuffisamment exploitées**, afin d'inciter leur remise en exploitation ou leur reconversion à d'autres usages économiques ou résidentiels (CGI, art. 1594-0 F sexies) ;
- L'acquisition de **terrains situés dans le périmètre de lotissements agréés**, dans le but de favoriser la réalisation de projets de construction dans un cadre réglementé (CGI, art. 1594 F quinquies, K).

En complément, les conseils départementaux des DROM disposent de la faculté, par délibération, d'accorder une exonération totale de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement sur les acquisitions immobilières destinées à un usage touristique. Cette exonération est conditionnée à l'engagement, par l'acquéreur, d'affecter le bien acquis, dans un délai de quatre ans à compter de l'acte, à l'exploitation d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, pour une durée minimale de huit ans (CGI, art. 1594 I bis). Le département de la Guadeloupe a adopté cette mesure, dans une logique de soutien au développement touristique du territoire.

En revanche, la Guadeloupe n'a pas mis en place l'exonération prévue à l'article 1594 I ter du CGI, sur les cessions de parts de copropriété portant sur des établissements touristiques classés (hôtels, résidences de tourisme ou villages de vacances). Cette exonération, laissée à la discrétion des départements, vise à faciliter les restructurations ou transmissions de ce type d'établissements, mais son application reste variable selon les territoires.

2.2.8 Autres droits et taxes

1. Taxes indirectes sur l'énergie, le tabac et l'alcool

Les taxes liées à la consommation, comme l'accise sur les énergies, le droit de consommation sur les tabacs manufacturés ou l'accise sur les alcools, sont des impôts efficaces en termes de rendement, dont le recouvrement est plus simple du fait de son fonctionnement par rapport aux impôts sur le revenu (IR ou IS) ou sur le patrimoine (IFI, impôts locaux).

➤ L'accise sur les énergies

L'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons, anciennement taxe spéciale de consommation sur les carburants (TSC) dans les DROM, est une taxe indirecte qui s'applique sur les produits pétroliers.

Dans les DROM, jusqu'au 31 décembre 2021, l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons se dénommait taxe spéciale de consommation (TSC), et était prévue à l'article 266 quater du code des douanes. La TSC remplaçait la TICPE applicable dans l'Hexagone.

Depuis le 1er janvier 2022, l'accise sur les énergies ne relève plus du code des douanes mais des articles L.312-1 et suivants du Code des impositions sur les biens et services (CIBS) et remplace la TICPE dans l'Hexagone et la TSC en outre-mer.

Le taux de l'accise sur les énergies en Guadeloupe est fixé par le Conseil régional de la Guadeloupe (CGCT, art. L.4434-2), dans la limite des tarifs normaux de l'accise sur ces produits applicables dans l'Hexagone (CIBS, art. L.312-38 et L.312-35).

L'accise sur les énergies en outre-mer finance principalement les dépenses afférentes à la voirie et au réseau de transport publics de personnes.

Le produit total de l'accise sur les énergies est réparti par le Conseil régional, selon les modalités prévues à l'article L.4434-3 du CGCT, comme suit :

- Une partie est affectée au budget de la région : elle comprend automatiquement 10% du produit total de l'accise, destiné au financement d'opérations d'investissement d'intérêt régional, ainsi qu'une dotation destinée à l'aménagement du réseau routier et au développement des transports publics de personnes ;
- Une partie est affectée au budget du département : elle comprend une dotation consacrée aux dépenses d'investissement afférentes à la voirie, aux dépenses de fonctionnement pour l'entretien des routes, aux infrastructures de transport et au développement des transports publics de personnes ;
- Une partie est répartie entre les communes qui la consacrent à la voirie et aux transports publics de personnes dont elles ont la charge ;
- 3% du produit total de l'accise est affectée au budget des EPCI de plus de 50.000 habitants ayant mis en place un service de transports urbains de personnes, ce qui correspond aux 5 Communautés d'agglomération et la Communauté de communes, au prorata de leur population ;
- Le solde est ensuite réparti entre la Région, le Département et les communes.

Contrairement à l'Hexagone, l'État ne perçoit en Guadeloupe ni TVA, ni taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les carburants consommés en Guadeloupe.

➤ **Le droit de consommation sur les tabacs manufacturés dans les DROM**

Les tabacs manufacturés destinés à être consommés dans les DROM sont soumis à un droit de consommation, codifié aux articles L.314-1 et suivants du CIBS.

Historiquement, le droit de consommation dans les DROM avait été fixé à un niveau inférieur à celui appliqué dans l'Hexagone afin de tenir compte des spécificités socio-économiques des DROM. Cette différenciation tarifaire visait à limiter l'impact de la fiscalité sur le pouvoir d'achat local.

Aujourd'hui, le tarif applicable est fixé par délibération des conseils départementaux des DROM et son produit est affecté au budget du Département, contribuant à son budget de fonctionnement (CGCT, art. L.3332-1, b) 5°).

Le droit de consommation est exigible soit à l'importation, soit à l'issue de la fabrication locale, c'est-à-dire à la sortie des tabacs manufacturés des établissements de production.

Il est recouvré comme en matière de droit de douane.

➤ **L'accise sur les alcools**

Enfin, les alcools sont soumis à un droit d'accise, codifié aux articles L.313-1 et suivants du CIBS, dont les taux dépendent de la nature de l'alcool (bière, vin, rhum etc.).

En outre-mer, les tarifs d'accise sont majorés conformément à l'article L.313-30 du CIBS. Cela signifie que les producteurs ou distributeurs de Guadeloupe (et également de Guyane, Martinique et de la Réunion) doivent payer un montant plus élevé que celui en vigueur dans l'Hexagone.

Le produit de cette majoration constitue une recette du budget de la région (CGCT, art. L.4434-1).

Dans une logique de soutien de la production locale, les rhums traditionnels produits dans les départements et régions d'outre-mer, et exportés vers la France hexagonale sont exemptés de l'accise dans la limite d'un volume annuel d'alcool pur de 153.000 hectolitres (CGI, art.362).

2. Autres recettes fiscales

Plusieurs taxes présentent des recettes d'importance plus secondaire, notamment la taxe d'aménagement, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), ou encore la Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe sur les conventions d'assurances. Il convient également de préciser que la taxe d'habitation (THRS) demeure applicable aux résidences secondaires.

Les règles de droit commun en matière de droits de donation et succession, comme en matière d'impôt sur la fortune immobilière sont pleinement applicables en Guadeloupe sans aménagement particulier.

2.2.9 Particularités en matière de charges sociales patronales : loi LODEOM

La **loi pour le développement économique des outre-mer, dite LODEOM**, promulguée le 27 mai 2009 (loi n°2009-594), constitue un texte fondamental de la politique ultramarine française, visant à réduire les inégalités de développement entre l'Hexagone et les DROM, dont la Guadeloupe.

Parmi les mesures phares de la LODEOM figure le dispositif d'exonération de charges sociales **patronales**, applicable aux entreprises situées dans les DROM. Ce mécanisme vise à réduire le coût du travail et à encourager l'embauche locale, dans des territoires où le chômage structurel est élevé.

En fonction de la taille de leur effectif salarié ou de l'activité exercée, les employeurs dont l'établissement est implanté en Guadeloupe sont susceptibles de bénéficier de **trois barèmes différents** de réduction de charges patronales (détaillés ci-après).

Barèmes	Employeurs concernés	Dispositif d'exonération
Barème de compétitivité	Entreprises de moins de 11 salariés, peu importe le secteur d'activité ; Entreprises des secteurs suivants peu importe l'effet : - Entreprises du BTP quel que soit l'effectif ; - Entreprises de transport aérien (intra DOM, inter DOM et vers et depuis la France hexagonale) - Entreprises de transport maritime et fluvial (intra et inter DOM) - Entreprises des secteurs relevant du barème de compétitivité renforcé ; - Entreprises bénéficiaires du régime de perfectionnement actif défini à l'article 256 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013.	Exonération totale jusqu'à 1,3 SMIC, puis dégressive jusqu'à devenir nulle au niveau de 2,2 SMIC
Barème de compétitivité renforcé	Entreprises employant moins de 250 salariés ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et relevant des secteurs d'activités suivants : - L'industrie, - La restauration, - La presse, - La production audiovisuelle, - L'environnement, - L'agro-nutrition - Les énergies renouvelables, - Les NTIC et les centres d'appel, - La pêche, - Les cultures marines, - L'aquaculture, - L'agriculture, - Le tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, - Le nautisme, - L'hôtellerie, - La recherche et développement.	Exonération totale jusqu'à 2 SMIC puis dégressive jusqu'à devenir nulle à 2,7 SMIC

	Entreprises bénéficiaires du régime de perfectionnement actif défini à l'article 256 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 employant moins de 250 salariés et ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros.	
Barème dit « Innovation et Croissance »	Entreprises de moins de 250 salariés ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros au titre de la rémunération des salariés. Ces derniers concourant essentiellement à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.	Exonération totale jusqu'à 1,7 SMIC Exonération partielle de 1,7 à 2,5 SMIC dans la mesure où elle est calculée sur la part de rémunération égale à 1,7 SMIC Pour les revenus supérieurs à 2,5 SMIC, exonération dégressive devenant nulle à partir de 3,5 SMIC

Ces mesures visent à abaisser le coût du travail pour favoriser l'embauche et rendre les entreprises guadeloupéennes plus compétitives face à leurs concurrentes du bassin caribéen.

2.3 SYNTHÈSE DE LA CARTOGRAPHIE FISCALE GUADELOUPEENNE

Observations générales :

1. La pression fiscale en Guadeloupe est inférieure à la moyenne nationale du fait d'une politique fiscale volontariste d'accompagnement au développement et de prise en compte des contraintes économiques locales. L'impôt représente près de 20% du PIB guadeloupéen, contre environ 26% à l'échelle de la France. Il faut aussi souligner le faible niveau des revenus en Guadeloupe : seuls 25% des foyers sont imposables à l'impôt sur le revenu, contre près du double en France hexagonale.
2. Les **recettes fiscales sont dominées par les taxes indirectes** que sont principalement l'octroi de mer, la TVA et la taxe foncière (plus de 50%). L'importance des recettes de l'octroi de mer et la TVA s'expliquent par une économie d'importation et le souci de préserver la production locale. L'octroi de mer est ainsi fondamental, tant par sa vocation que par son rôle comme ressource fiscale majeure permettant de financer de manière substantielle les communes. C'est une taxe budgétaire, économique et politique. Le principe de son existence ne devrait pas être remis en question même si elle dépend d'une décision de du Conseil de l'UE sur le fondement de l'article 349 du TUE régulièrement (7 ans).
Le taux de taxation moyen pondéré des importations est de l'ordre de 10% et 7% du prix de la consommation fiscale, représentant 13% de taxation moyenne pondérée si on ajoute la TVA (Etude Octroi de Mer : présent et avenir – Région Guadeloupe – 4/6 mars 2024). L'examen de son fonctionnement actuel milite pour une simplification (réduire le nombre de taux) et une optimisation de son fonctionnement pour supprimer le phénomène de double imposition avec la TVA qui participe à la cherté de la vie.
3. La fiscalité guadeloupéenne se caractérise par l'existence, nous l'avons vu, d'allègements sur nombre d'impôts (IR, IS et TVA et taxe foncière en particulier), représentant environ 38% des recettes fiscales perçues en Guadeloupe. Ces allègements se traduisent par des taux effectifs réduits (cf. *infra*, Observations Particulières). Ils devraient également être un gage d'attractivité

du territoire pour les acteurs économiques. Par exemple, en matière d'IS par l'effet des ZFANG, le taux effectif peut descendre à 4% (Cf. Ci-après Observations Particulières). Un taux effectif sous la barre des 10% place la Guadeloupe parmi les territoires à la fiscalité très attractive pour les entrepreneurs et investisseurs. Par exemple, le taux de l'IS de la Barbade est de 9% (5,5% pour les petites entreprises), 25% en Jamaïque, 30% à Trinidad et Tobago, 28% à Grenade, 10% au Paraguay, 20% et 10% à Saint Martin, en Andorre, ou encore 9% en Hongrie et 12,5% en Irlande. Ces pays ne sont pas comparables à la Guadeloupe mais ils donnent un benchmark signifiant. Les taux attractifs de la Guadeloupe nous semblent pouvoir être mieux « exploités » en termes d'attractivité, avec plus de lisibilité et de simplicité. En effet, la multiplicité des dispositifs fiscaux qui se superposent et à champs différents existants peut paraître peu lisible vu de l'extérieur de la Guadeloupe voire pour les Guadeloupéens eux-mêmes. La complexité des dispositifs nuit à l'accès à l'information et peut freiner certaines activités, en particulier pour les très petites entreprises, alors qu'elles constituent l'essentiel du tissu économique local.

4. La relative faiblesse du montant des impôts directs (IR, IS) s'explique en partie par un niveau de revenus relativement faibles des particuliers, des travailleurs indépendants, des TPE et PME. La relative faiblesse du montant des impôts directs (IR, IS) s'explique de même, par le niveau faible de revenu des particuliers, des travailleurs indépendants, des TPE et PME. L'IS représente 18% et l'IR 20,8% du budget national en 2024 alors qu'en Guadeloupe les montants d'IS et d'IR représenteraient une part bien moindre du budget de la Collectivité avec 7% par exemple pour l'IS (en rapportant 126M€ à 1,7 milliard de budget) - 2024).
5. Concernant le recouvrement, il est constaté que des problèmes de terrain peuvent considérablement complexifier la perception effective des impôts et taxes : le taux de déclaration spontanée est de l'ordre de 40% pour les entreprises et 80% après intervention des services fiscaux. La taxe foncière présente un taux de non-recouvrement important qui s'expliquerait en partie par des problèmes d'adressage ou d'indivisions successorales. Cette insuffisance incite les communes ou certaines d'entre elles à augmenter les taux. Ces constats posent la question d'un secteur informel dont les contours ne sont, par définition, pas connus précisément, mais qui pèse nécessairement *in fine* sur les finances publiques.
6. Dans ce contexte, les diverses taxes indirectes assises sur la consommation ou les droits sur les mutations (TICPE, accise sur les énergies, taxes sur les boissons, les conventions d'assurance, la publicité foncière et les droits de mutation, etc.) présentent des qualités évidentes dans leur mode de recouvrement relativement simple : les contribuables sont connus et la procédure d'imposition et de recouvrement est simple.

Observations particulières :

S'agissant particulièrement de certains impôts et taxes, nous dressons les constats suivants, s'appuyant notamment sur les caractéristiques exposées en détail dans les développements précédents :

- **Impôt sur le revenu.** Le principal avantage des foyers fiscaux guadeloupéens est la réduction d'impôt de 30% sur le montant de l'impôt sur le revenu, dans la limite de 2.450 € (« réfaction DOM »). Cette mesure généreuse, et probablement méconnue, implique qu'à revenu équivalent, un foyer fiscal guadeloupéen est sensiblement moins taxé qu'un foyer hexagonal. Cet avantage peut être illustré par l'exemple comparatif suivant¹⁵.

	France hexagonale	Guadeloupe
Composition du foyer	1 parent et 2 enfants	
Revenu imposable (salaires)	60 000€	60 000€
Montant de l'impôt sur le revenu	5 783€	4 048€
Taux effectif d'imposition	10%	7%

Concrètement, il en découle un taux effectif d'imposition plus faible que dans l'Hexagone et une progressivité de l'impôt adoucie.

- **Impôt sur les sociétés.** L'intégralité du territoire de Guadeloupe se trouve en zone franche d'activité nouvelle génération (ZFANG), ce qui bénéficie principalement aux activités industrielles et commerciales. Les activités de comptabilité, conseil, ingénierie, études et, plus largement, les activités libérales (celles relevant du régime des Bénéfices Non Commerciaux lorsqu'elles sont imposées à l'IR) sont néanmoins tenues à l'écart de ce dispositif favorable, alors que celles-ci sont nécessaires à l'accompagnement du développement économique. Le régime des ZFANG repose en particulier sur un abattement de 50% sur les bénéfices imposables (à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés) dans la limite de 150.000 € d'abattement, voire un abattement majoré de 80% plafonné à 300.000 € pour les exploitations situées en Guadeloupe bénéficiant du régime de perfectionnement actif¹⁶ ou exerçant dans un secteur qualifié de prioritaire.

En pratique, le taux d'imposition effectif à l'impôt sur les sociétés est donc considérablement réduit, comme simulé ci-après (autour de 11%, voire 4%, en tenant compte aussi d'un taux réduit d'IS de 15% qui s'appliquerait jusqu'à 42 500 €).

	Entreprise hexagonale	ZFANG	ZFANG
	0% abattement	50% abattement	80% abattement
Montant du résultat	300 000 €	300 000 €	300 000 €
Abattement	- €	- 150 000 €	- 240 000 €
Base imposable	300 000 €	150 000 €	60 000 €
IS	- 70 750 €	- 33 250 €	- 10 750 €
Résultat net après IS	229 250 €	116 750 €	49 250 €
% charge effective d'IS	24%	11%	4%

¹⁵ Etabli sur la base du barème 2025 d'imposition des revenus 2024.

¹⁶ Défini à l'article 256 du règlement UE n°952/2013 du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union.

Si de tels taux effectifs peuvent correspondre au tissu économique local (composé à environ 97% de Très Petites Entreprises), il n'en demeure pas moins que la pression fiscale reste faible par rapport à la moyenne nationale.

- **TVA.** Les taux sont inférieurs à ceux appliqués dans l'Hexagone (8,5% au lieu de 20% et 2,1% au lieu de 5,5% ou 10% avec exonération totale en Guadeloupe depuis le 1er mars 2025 sur sélection de produits de grande consommation). Par exemple taux de 20% réduit à 8,5% et taux réduit de 5,5% à 2,1%, avec un taux moyen pondéré de l'ordre de 6,30% à l'échelle de la Guadeloupe). L'examen des enjeux de la TVA ne peut se faire distinctement de celui de l'octroi de mer, comme nous l'avons vu. Une simplification tendant à la suppression d'un phénomène de double imposition pourrait permettre de participer à la baisse des prix et une gestion facilitée des deux taxes.
- **Octroi de mer.** Cet impôt très ancien en Guadeloupe se caractérise par une complexité normative et de fonctionnement relativement importante. Il existe en effet de nombreux taux, dont les différences sont étroitement contrôlées par l'Union européenne, qui examine et autorise périodiquement cet impôt (sa forme actuelle a été approuvée jusqu'au 31 décembre 2027). Le taux effectif global est de l'ordre de 11%, avec un taux de 9,50% englobant environ 60% des opérations imposées.

Au-delà d'une simplification des taux, les questions de la neutralisation à l'avenir de l'octroi de mer pour les professionnels et de l'impact de l'octroi de mer sur le coût de la vie se posent. En effet, l'octroi de mer étant intégré dans les bases de calcul économiques et d'imposition à la TVA (en contradiction avec l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004), son coût effectif est anormalement accentué par un effet de cascade également sur les marges pour le consommateur final.

- **Taxes foncières.** Les taux des taxes foncières votés par les communes de Guadeloupe sont parmi les plus hauts de France. Ces taxes sont objectivement très élevées (ce qui encourage une moindre obéissance à l'impôt) et difficiles à recouvrer. En pratique, les individus ou les entreprises les plus solvables sont les meilleurs contributeurs en matière de taxes foncières, ce qui induit une forme d'inégalité car le défaut de paiement ou les difficultés rencontrées (adressage, établissement des taxes foncières, recouvrement) ont aussi pour conséquence leur augmentation, qui est finalement supportée par les mêmes contribuables, ce qui contribue à leur mécontentement.

La cartographie de la fiscalité de la Guadeloupe fait ressortir que la Guadeloupe a une pression fiscale inférieure à celle de la France hexagonale du fait d'une politique de prise en compte par l'état des contraintes géographiques, économiques et sociales de la Guadeloupe.

Son système fiscal est toutefois complexe, comme le système fiscal national, avec la multiplication de dispositifs d'allégement qui s'avèrent peu lisibles. Des déséquilibres et difficultés sont à résoudre, en matière d'octroi de mer ou de taxes foncières notamment.

Dans la perspective d'une autonomie fiscale, les marges de manœuvre se situeraient principalement sur les recettes fiscales susceptibles d'influer les orientations économiques vers une attractivité d'ensemble à travers l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. L'octroi de mer devrait *a minima* être simplifié en matière de taux et de combinaison avec la TVA et possiblement réformé.

L'accent semble devoir être mis sur la simplification, la lisibilité et la stabilité de la norme pour privilégier l'adhésion à l'impôt et l'attractivité du territoire.

La taxe foncière qui devrait continuer à relever de la compétence de l'État pourrait rester à périmètre constant.

3 SITUATION DES AUTRES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET D'ÉTATS INSULAIRES PROCHES

Dans le cadre de ce rapport consacré à l'avenir de la Guadeloupe, il apparaît essentiel d'examiner les autres territoires ultramarins, en portant une attention particulière tant à leurs statuts institutionnels qu'à leurs systèmes fiscaux et niveaux d'imposition. Cette étude comprendra, d'une part, les Collectivités d'Outre-Mer (**COM**) françaises - Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française - et la Nouvelle-Calédonie qui est une collectivité française *sui generis* et d'autre part, certaines îles voisines des Caraïbes qui, bien que n'appartenant pas à la France, présentent des expériences pertinentes dans le cadre de cette réflexion en matière de fiscalité.

Nous excluons toutefois de l'analyse l'archipel de Wallis-et-Futuna dans la mesure où ce territoire est principalement administré par l'État. Administré par la France dans le cadre d'un protectorat français à partir de 1888, la population locale a choisi de faire des îles un territoire d'outre-mer en 1959 à la suite d'un référendum. La collectivité est cependant toujours dotée d'un statut protecteur, avec une reconnaissance des autorités coutumières à travers la coexistence de trois rois dans une configuration institutionnelle très particulière. Cette situation la place en dehors du cadre classique des COM, rendant son étude moins pertinente dans le contexte actuel.

Cette étude a pour objectif d'identifier des leviers d'action potentiels pour la Guadeloupe, à travers l'examen des choix institutionnels et fiscaux des autres collectivités ultramarines, et de fournir des pistes de réflexion pour éclairer les décisions futures de la Guadeloupe. L'analyse comparative proposée se veut toutefois non exhaustive.

3.1 DES STATUTS VARIÉS S'AGISSANT DES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES

3.1.1 Statut constitutionnel

Le statut constitutionnel des territoires français d'outre-mer a été redéfini par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, établissant une division binaire entre deux grandes catégories : les Départements et Régions d'outre-Mer (**DROM**), régis par l'article 73 de la Constitution française et les Collectivités d'outre-Mer (**COM**) régis par l'article 74 de la Constitution française.

Les DROM, comprenant la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte, sont considérés comme des départements et régions à part entière au sein de la République française. Ils bénéficient du même statut juridique que les départements et régions hexagonaux, en vertu du principe d'identité législative. Cela signifie que les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit dans les DROM, sauf aménagements spécifiques, y compris en matière de fiscalité, liés à leur situation géographique et leur éloignement de l'hexagone.

Les COM, comprenant Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française, disposent d'une plus grande autonomie, avec la possibilité d'adopter des lois et règlements dans les matières qui leur ont été transférées en vertu de leur loi organique statutaire qui définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime et notamment les matières relevant de la compétence de la collectivité.

La Nouvelle-Calédonie, en raison de son histoire et de ses spécificités, bénéficie d'un statut unique de collectivité *sui generis* inscrit au Titre XIII de la Constitution, qui lui confère une autonomie renforcée. Ce statut particulier découle de l'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998, qui a mis en place un processus progressif de transfert de compétences vers les autorités locales, et qui confère à la Nouvelle-Calédonie un haut degré d'autonomie.

Ainsi, les COM bénéficient d'une plus grande autonomie normative que les DROM.

L'article 74 de la Constitution, fixant le statut organique des COM, leur donne une souplesse nécessaire pour décider de l'amplitude des matières dont la compétence est transférée. Ce champ peut être plus ou moins étroit.

Il existe ainsi une gradation dans les degrés d'autonomie entre les territoires ultramarins, allant de l'identité à l'autonomie renforcée.

En effet, en vertu du quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque COM fixe « *les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique* ».

Le quatrième alinéa de l'article 73 fixe ainsi les matières régaliennes réservées à l'État qui ne peuvent pas être transférées à savoir « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* ».

Bien que leur statut propre découle historiquement de la distinction identité/spécialité législative, au sein des COM, seule la Polynésie est essentiellement régie par le principe de spécialité. Ce dernier signifie que dans les domaines de la compétence de l'État, les lois et les règlements ne s'appliquent que sur mention expresse. Or, aux termes des lois organiques statutaires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, les lois s'appliquent de plein droit dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'État ; les collectivités sont compétentes pour fixer les règles dans les matières qui leur ont été transférées ; seules les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile s'appliquent sur mention expresse, autrement dit, relèvent de la spécialité législative. Saint-Barthélemy et Saint-Martin disposent donc bien de statuts régis par l'identité législative, assortis de transferts de compétences.

Il est intéressant d'examiner les compétences transférées à chaque collectivité d'outre-mer, en partant de celles disposant du moins d'autonomie pour arriver à celles bénéficiant d'une autonomie renforcée, afin de mieux comprendre les différences et les possibilités offertes par le statut de COM.

Figure en Annexe 7, une étude fiscale et institutionnelle comparative.

1. Saint-Pierre-et-Miquelon : une autonomie faible

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, situé dans l'Océan Atlantique, est la collectivité d'outre-mer la moins autonome (sous réserve de Wallis-et-Futuna).

Les compétences transférées à cette collectivité restent limitées, et le principe d'identité législative y est très largement appliqué, ce qui implique une très faible marge de manœuvre pour le territoire.

La collectivité dispose toutefois d'une grande autonomie dans les domaines douanier, fiscal et urbanistique. En effet, conformément à l'article L.O 6414-1 du CGCT, les compétences suivantes ont été transférées à la collectivité :

- Impôts, droits et taxes et cadastre ;
- Régime douanier, à l'exclusion des prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France et des règles relatives à la recherche, à la constatation des infractions pénales et à la procédure contentieuse ;
- Urbanisme, construction, habitation et logement ;
- Création et organisation des services et établissements publics de la Collectivité.

Il est intéressant de noter que la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité la moins peuplée, est toutefois composée de 2 communes situées sur deux îles différentes. Il s'agit à ce jour de la seule collectivité ultramarine française relevant de l'article 74 et située dans l'Atlantique qui ne dispose pas d'une seule commune, contrairement à Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui sont pourtant plus peuplées.

2. Saint-Barthélemy et Saint-Martin : un statut comparable

Saint-Barthélemy et Saint-Martin, situées au nord des Petites Antilles et anciennes communes de Guadeloupe, ont acquis le statut de COM en 2007 à la suite du référendum du 7 décembre 2003.

Ces territoires ont un statut similaire avec des compétences quasiment identiques.

En effet, selon l'article LO6214-3 du CGCT, les compétences transférées au Conseil territorial de Saint-Barthélemy incluent :

- Impôts, droits et taxes ; cadastre ;
- Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;
- Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; carte et titre de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ;
- Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;
- Environnement, y compris la protection des espaces boisés ;
- Accès au travail des étrangers ;
- Energie ;
- Tourisme ;
- Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité ;
- Location de véhicules terrestres à moteur.

Selon l'article LO6314-4 du CGCT, les compétences transférées à la collectivité de Saint-Martin sont les mêmes que celles transférées à la collectivité de Saint-Barthélemy, à l'exception de l'environnement et la location de véhicules terrestres à moteur récupérées par Saint-Barthélemy uniquement.

Dans les deux cas, la compétence en matière de protection sociale n'a pas été transférée et reste à la charge de l'État. Ainsi, les règles nationales en matière de cotisations sociales et des autres prélèvements destinés au financement de la protection sociale et à l'amortissement de la dette sociale restent du ressort de l'État.

3. Polynésie française

La Polynésie française est la COM qui bénéficie du plus haut degré d'autonomie. Depuis la loi organique du 27 février 2004, qui a renforcé son statut d'autonomie, la Polynésie française a une compétence de droit commun dans toutes les matières et l'État a uniquement une compétence d'attribution dans les matières régaliennes. Dans ces matières, les lois et les règlements s'appliquent sur mention expresse de leur application à la Polynésie française. Le principe est donc inversé par rapport aux autres collectivités d'outre-mer car la Polynésie a compétence dans tous les domaines sauf ceux qui sont expressément réservés à l'État alors que les autres collectivités d'outre-mer ne sont compétentes que dans les domaines expressément énoncés.

Ainsi, selon l'article 14 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la Polynésie Française a une compétence de principe dans toutes les matières, à l'exception de celles expressément réservées à l'État qui sont :

- Nationalité, droits civiques, droit électoral, droits civils, état et capacité des personnes ;
- Garantie des libertés publiques, justice, organisation judiciaire, droit pénal ;
- Politique étrangère ;
- Défense ;
- Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;
- Sécurité et ordre publics ;
- Monnaie, crédit, change, Trésor, marchés financiers ;
- Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de l'État ;
- Police et sécurité de la circulation maritime ;
- Administration et organisation des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ;
- Fonction publique civile et militaire de l'État ;
- Communication audiovisuelle ;
- Enseignement universitaire.

La Polynésie française bénéficie ainsi d'une quasi-autonomie.

4. Nouvelle-Calédonie : une autonomie renforcée et un statut unique

Enfin, la Nouvelle-Calédonie, située dans le Pacifique, se distingue par son statut constitutionnel unique, établi par L'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, qui ont mis en place un **transfert large et progressif de compétences** à la Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie est un « pays » au sein de la République française, avec une spécificité juridique qui lui permet de gérer ses affaires internes, tout en restant sous souveraineté française. Ce statut se distingue notamment par la mise en place d'un processus d'indépendance progressif encadré par des référendums d'autodétermination, permettant aux habitants de choisir leur avenir politique.

L'accord de Nouméa donne une large autonomie à la Nouvelle-Calédonie avec un transfert étendu de compétences.

Ainsi, l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 fixe une longue liste de compétences transférées à la Nouvelle-Calédonie dont les principales sont :

- Impôts, droits et taxes ;
- Droit du travail, droit syndical et accès au travail des étrangers ;
- Protection sociale, hygiène publique et santé, contrôle sanitaire aux frontières ;
- Commerce extérieur, à l'exception des prohibitions à l'importation et à l'exportation relatives à des matières relevant de la compétence de l'État ; régime douanier ; réglementation des investissements directs étrangers ;
- Postes et télécommunications ;
- Desserte maritime d'intérêt territorial et desserte aérienne ;
- Circulation routière et transports routiers ;
- Fonction publique ;
- Droit des assurances ;
- Procédure civile ;
- Établissements hospitaliers etc.

L'État conserve sa compétence dans les matières régaliennes (art. 21) à savoir :

- Nationalité, libertés publiques, droits civiques ;
- Justice, organisation judiciaire, procédure pénale ;
- Défense nationale et matériel de guerre ;
- Monnaie, crédit, change ;
- Desserte maritime et aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et le reste du territoire français ;
- Fonction publique de l'État ;
- Contrats publics de l'État ;
- Contrôle budgétaire des communes et établissements publics ;
- Police et sécurité de la circulation aérienne et maritime.

Enfin, les compétences suivantes sont encore susceptibles d'être transférées à la Collectivité :

- Relations extérieures ;
- Conditions d'entrée et de séjour des étrangers ;
- Maintien de l'ordre et sûreté en matière aérienne ;
- Droit pénal ;
- Communication audiovisuelle ;
- Enseignement supérieur et recherche.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un niveau d'autonomie élevé et d'un statut unique.

5. Le transfert de compétence envisagé en Guadeloupe

Lors du XVIIIe Congrès des élus départementaux, et régionaux, ainsi que des maires de Guadeloupe du 12 juin 2024, plusieurs résolutions ont été adoptées, dans le cadre d'un transfert de compétences à une nouvelle collectivité unique de Guadeloupe.

La Résolution n°2 sur la répartition des compétences entre échelons local et national envisage ainsi une liste de compétences à transférer à la future collectivité unique de la Guadeloupe, sur le modèle des compétences des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Elles comprennent :

Les compétences exclusives de l'État

- 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.

Les compétences partagées entre l'État et l'échelon local

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

Actuellement, la Constitution ne permet formellement que la participation aux compétences que l'État conserve pour les COM dotées de l'autonomie. Le partage de compétences dans les matières ci-dessous se traduira en réalité par une répartition de l'exercice des compétences entre l'État et la collectivité dans les domaines à l'intérieur d'une même matière.

Les compétences propres à l'échelon local

Il s'agit 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 et transports routiers, ainsi que la 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 des sous-sols ;
 - Gestion des autorisations et de la propriété intellectuelle des ressources génétiques animales, végétales et fongiques endogènes ;
- *En matière de développement économique 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*

3.1.2 Statut européen

La relation entre l'Union européenne et les territoires d'outre-mer s'est progressivement développée depuis la signature du traité de Rome de 1957. L'Union européenne distingue deux catégories de territoires : les **régions ultrapériphériques (RUP)** et les **pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, avec des degrés d'intégration et d'autonomie très différents vis-à-vis de l'Union.

1. Comparaison des statuts de RUP et de PTOM

Les RUP : des territoires intégrés

Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (RUP) sont des territoires qui appartiennent à des États membres de l'Union européenne mais qui se trouvent dans des zones plus ou moins éloignées de l'Europe. Ces territoires, pleinement intégrés au marché unique sont, comme les autres territoires de l'Union européenne, soumis au droit européen, avec toutefois certaines adaptations pour tenir compte de leurs spécificités géographiques, économiques et sociales.

Les RUP françaises sont au nombre de six : Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Saint-Martin. Les autres RUP sont espagnoles (Canaries) ou portugaises (Açores et Madère).

Le statut de Région ultrapériphérique est reconnu à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'intégration au marché commun européen et l'application de normes européennes contraignantes peuvent avoir des effets limitatifs pour ces territoires. L'Union européenne a donc mis en place des dispositifs destinés à réduire ces impacts, et permettant notamment le maintien de l'octroi de mer dans les DROM.

Les spécificités des RUP sont également prises en compte dans le cadre de la politique des aides d'État. En effet, l'article 107(3), (a) du TFUE permet l'octroi d'aides à des taux plus élevés dans les RUP, indépendamment de leur PIB, afin de garantir un environnement propice au développement des PME et des TPE.

Enfin, le statut de RUP permet de bénéficier de financements européens importants via des fonds structurels européens cités précédemment (FEDER, FSE+, FEADER, FEAMP, INTERREG). Ainsi, pour la période 2021 à 2027, les fonds européens devraient représenter une aide de 830 millions d'euros pour la Guadeloupe répartis sur ces 7 années.

Les PTOM : des territoires associés

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ne sont pas intégrés à l'Union européenne mais ils bénéficient d'un régime d'association. Si leurs ressortissants possèdent la citoyenneté européenne, ces pays ne font pas partie du territoire de l'UE et donc ne sont pas soumis au droit européen.

Les PTOM pour la France sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy. Les PTOM incluent également le Groenland pour le Danemark et Aruba et les Antilles néerlandaises pour les Pays-Bas (dont la partie néerlandaise de Sint Maarten).

Le partenariat entre l'UE et les PTOM s'est affiné avec la décision d'association des outre-mer (DAO) du 27 novembre 2001, révisée une première fois en 2007, puis une seconde fois en 2014. Cette association leur permet de bénéficier d'un régime privilégié en matière d'échanges commerciaux. Ainsi, les importations de l'Union européenne en provenance des PTOM sont exemptées de droits d'importation et de restrictions quantitatives.

Les PTOM sont éligibles à divers programmes d'aide dits « horizontaux » de l'UE parmi lesquels Horizon Europe (dans les domaines de la recherche et de l'innovation), Erasmus (éducation) ou Life (environnement). De plus, les PTOM sont bénéficiaires de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), un programme européen qui soutient les pays voisins et les partenaires de l'UE dans leurs efforts de développement économique et social.

Dans le cadre de la programmation budgétaire 2021-2027, une enveloppe dédiée de 500 millions d'euros a été inscrite au budget de l'UE spécifiquement pour les PTOM.

En conclusion, les différences de statut entre les RUP et les PTOM reflètent les divers degrés d'intégration et d'autonomie vis-à-vis de l'Union européenne, avec des avantages et des limitations spécifiques pour chacun de ces statuts. Les RUP, pleinement intégrées au marché intérieur de l'UE, sont soumises aux normes européennes mais bénéficient de financements européens importants. En revanche, les PTOM, bien que bénéficiant d'un régime d'association favorable, restent en dehors du marché intérieur européen et des financements européens directs dans leur majorité. Ils sont exempts des contraintes imposées par la réglementation européenne.

Analyse des statuts européens des collectivités d'outre-mer françaises

Les Collectivités d'outre-mer sont confrontées à la question cruciale de leur statut européen, devant choisir entre rester RUP ou devenir PTOM. Ce choix prend en compte à la fois des besoins en financements européens et des contraintes imposées par les normes européennes.

À l'exception de Saint-Martin, qui a opté pour le statut de RUP, l'ensemble des autres collectivités d'outre-mer françaises a choisi le statut de PTOM.

Saint-Martin a choisi de conserver son statut de RUP pour continuer à bénéficier des fonds structurels européens. À l'inverse, la partie néerlandaise de l'île, Sint-Maarten, est sous le statut de PTOM. Saint-Martin bénéficie d'un statut particulier de « port-franc », qui lui permet de profiter d'un régime d'exonération douanière et n'applique pas d'octroi de mer. Le passage au statut de PTOM n'était donc pas indispensable. Toutefois, ce statut de RUP implique le respect des normes européennes, ce qui peut représenter une contrainte pour l'attractivité de la collectivité, surtout en comparaison avec Sint-Maarten, qui, sous le statut de PTOM, échappe à ces mêmes obligations.

Saint-Barthélemy a changé statut, passant de celui de RUP à celui de PTOM, à la suite d'un vote unanime du Conseil Européen le 29 octobre 2010. Outre l'affranchissement des normes européennes, le statut de PTOM a permis à Saint-Barthélemy d'acquérir la compétence douanière et ainsi de conserver son droit de quai, tout en facilitant les échanges avec les pays d'Amérique du Nord. En effet, Saint-Barthélemy a institué un droit de quai en 1974 sur les marchandises importées sur son territoire, qui est perçu et contrôlé par les agents de la collectivité, avec une collaboration ponctuelle et ciblée des agents de la douane.

Or, avec l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes communautaires, issu du règlement (CE) n° 450/2008 du 23 avril 2008, le droit de quai aurait pu être assimilé à un droit de douane contraire au droit de l'UE. La remise en cause du droit de quai, principale recette après les droits de mutation et d'enregistrement de la collectivité, équivaldrait à supprimer un élément essentiel de l'autonomie budgétaire de la collectivité, fondement de son statut de COM. Ainsi, en accédant au statut de PTOM, la COM de Saint-Barthélemy devient ipso facto compétente en matière de fiscalité douanière ce qui lui permet de maintenir cette compétence spécifique.

Enfin, Saint-Pierre-et-Miquelon a choisi le statut de PTOM pour des raisons similaires, notamment afin d'éviter les contraintes imposées par les normes et réglementations européennes qui entravaient les échanges avec le Canada et les États-Unis.

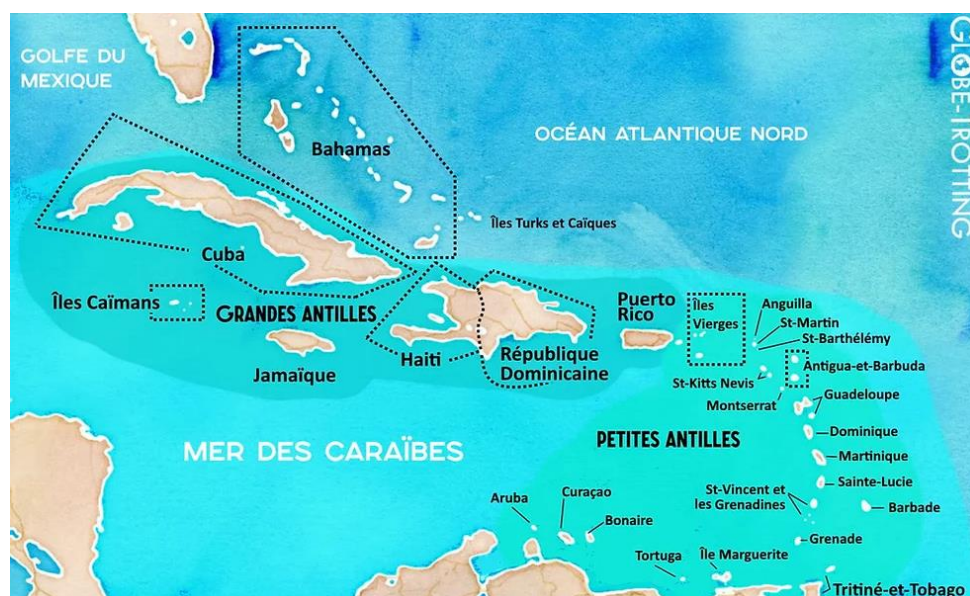
Il convient également de souligner que l'euro est utilisé à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Les collectivités de Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Polynésie française utilisent le Franc Pacifique.

Actuellement, il semble que le changement de statut européen ne soit pas envisagé dans un avenir proche pour la Guadeloupe.

3.2 DES FISCALITÉS AUX PROFILS HÉTÉROGÈNES

Dans un contexte de réflexion sur la réforme de la fiscalité en Guadeloupe, il est particulièrement intéressant d'observer et d'analyser les régimes fiscaux en vigueur dans les autres collectivités d'outre-mer françaises. Les territoires comme Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie ou encore la Polynésie française, bien que partageant certaines caractéristiques insulaires et économiques, présentent des régimes fiscaux très diversifiés, construits autour de contextes historiques, politiques et institutionnels liés à leur histoire.

Cette analyse comparative sera également étendue à trois îles voisines de la Guadeloupe situées dans les Caraïbes : Saint-Kitts-et-Nevis, Antigua-et-Barbuda et la Barbade.



L'analyse comparative de la fiscalité en outre-mer est présentée dans le tableau en annexe et se concentre uniquement sur les principaux impôts.

➤ En matière d'IR

Saint-Barthélemy n'a pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou morales. L'impôt sur la plus-value immobilière, seul impôt direct, est fixé à un niveau très élevé. Il est à la fois une ressource fiscale et un instrument de politique publique foncière majeure.

C'est la raison pour laquelle une période de 5 ans d'installation sur l'île (ou de siège de direction effective sur l'île) est une condition préalable à l'acquisition de la résidence fiscale à Saint-Barthélemy sauf pour les entreprises contrôlées par une personne résidente fiscale de Saint-Barthélemy.

Pendant la période de 5 ans, le contribuable ou l'entreprise est soumise à la fiscalité de la Guadeloupe ou des non-résidents fiscaux. Le même dispositif est mis en place à Saint-Martin mais il ne s'applique qu'aux personnes ou sociétés provenant de l'Hexagone.

Les autres collectivités d'outre-mer (Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française) et Nouvelle-Calédonie ont instauré un impôt sur le revenu avec un barème progressif, sur le modèle du droit national, mais avec des taux et des tranches différents.

À titre d'exemple, le barème d'impôt sur le revenu de l'année 2024 à Saint-Martin est le suivant :

IR – barème appliqué à Saint-Martin	Taux
Jusqu'à 7.236 €	0%
Entre 7.237 € et 14.364 €	5,50%
Entre 14.365 € et 31.745 €	14%
Entre 31.746 € et 85.286 €	30%
Au-delà de 85.287 €	41%

Une réduction de 40%, plafonnée à 6.700 € est ensuite, appliquée au montant de l'impôt ainsi déterminé.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, le barème de l'impôt sur les revenus perçus en 2024, est le suivant avec un taux marginal à 55% :

IR – barème appliqué à Saint-Pierre-et-Miquelon	Taux
Jusqu'à 9.660 €	0%
Entre 9.661 € et 10.660 €	5%
Entre 10.661 € et 11.700 €	10%
Entre 11.701 € et 13.330 €	15%
Entre 13.331 € et 16.630 €	20%
Entre 16.631 € et 20.100 €	25%
Entre 20.101 € et 23.400 €	30%
Entre 23.401 € et 27.500 €	35%
Entre 27.501 € et 40.500 €	40%
Entre 40.501 € et 54.600 €	45%
Entre 54.601 € et 68.300 €	50%
Au-delà de 68.301 €	55%

Pour les îles caraïbéennes voisines, seule la Barbade applique un impôt sur le revenu avec un taux de 12,5% jusqu'à 50.000 Dollars de Barbade (soit environ 20.000 €) et un taux de 28,5% au-delà de ce seuil.

IR – barème appliqué à la Barbade	Taux
Jusqu'à 50.000 Bds\$	12,5%
Au-delà de 50.001 Bds\$	28,5%

➤ En matière d'IS

À nouveau, il n'y a que Saint-Barthélemy qui n'a pas d'impôt sur les sociétés. Une contribution forfaitaire annuelle des entreprises de 350 € augmentée de 100 euros par salarié est applicable.

Les autres collectivités d'outre-mer ont toutes instauré un impôt sur les sociétés variant entre 20% et 30%, avec un taux réduit en dessous d'un certain chiffre d'affaires (10% ou 15%) ce qui est comparable aux taux d'IS applicables en France hexagonale. Ces taux des COM restent toutefois supérieurs au taux effectif d'IS actuellement applicable en Guadeloupe grâce au dispositif ZFANG.

Les taux d'IS sont les suivants :

- Taux d'IS de 20% à Saint-Martin, avec un taux réduit fixé à 10%, dans la limite d'un bénéfice annuel de 40.000 € ;
- Taux d'IS de 23% à Saint-Pierre-et-Miquelon, avec un taux réduit de 15% pour les entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 600.000 €, dans la limite de 42.500 € de bénéfice imposable ;
- Taux de 25% en Polynésie française, avec un taux réduit de 20% pour certains secteurs de l'énergie, du numérique et de la recherche ;
- Taux de 30% en Nouvelle-Calédonie, avec un taux réduit de 15% pour les petites sociétés.

Dans la même mesure, les îles de Antigua et Barbuda et Saint-Kitts-et-Nevis appliquent toutes les deux un taux d'IS de 25%.

Enfin, la Barbade applique des taux d'IS beaucoup plus faibles de 9% pour les entreprises dont le revenu brut est supérieur à 2 millions dollars barbadiens BBD (soit environ 800.000 €) et 5,5% pour les petites entreprises dont le revenu brut est inférieur à 2 millions BBD.

Il est intéressant de noter que la Nouvelle-Calédonie applique une contribution additionnelle à l'IS de 3% sur les montants distribués si les distributions sont supérieures à 250.000 € environ. Cela peut inciter les entreprises à constituer des fonds propres.

➤ En matière de TVA

Il n'y a pas de TVA à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Saint-Martin applique toutefois une taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA) au taux de 4% sur les ventes de détail de marchandises et prestations de services.

Les autres territoires appliquent une TVA :

- La Polynésie française applique une TVA au taux normal de 16% sur les biens et 13% sur les services, avec un taux réduit de 5% ;
- La Nouvelle-Calédonie applique une taxe générale sur la consommation (TGC) au taux normal de 11%, avec un taux supérieur de 22%, un taux spécifique de 6% et un taux réduit de 3% ;
- La Barbade applique un taux de TVA de 17%, avec un taux réduit de 7,5% ;
- Antigua et Barbuda applique un taux de TVA de 17% ;
- Saint-Kitts-et-Nevis applique un taux de TVA de 13%.

Le taux de droit commun de TVA de 8,5% actuellement applicable en Guadeloupe est donc inférieur aux taux appliqués dans les territoires ayant instauré une TVA.

➤ **En matière d'impôt sur la fortune**

Aucun des territoires analysés n'a instauré d'impôt sur la fortune, que ce soit sur la fortune générale ou sur la fortune immobilière. La suppression de l'IFI en Guadeloupe pourrait être envisagée dans la mesure où elle ne représente pas une ressource majeure du budget (3 millions d'euros) et pourrait être susceptible d'être mal comprise dans un contexte d'attractivité dans le bassin caribéen.

➤ **En matière d'octroi de mer**

Il n'y a pas d'octroi de mer dans les collectivités d'outre-mer. Saint-Barthélemy applique cependant un droit de quai au taux de 5% sur la valeur en douane sur toutes les marchandises importées par voie aérienne ou maritime (8% sur les véhicules terrestres à moteur).

Dans les îles voisines des Caraïbes, il existe des taxes sur les marchandises importées. Antigua et Barbuda applique par exemple un taux de frais de recouvrement et de recettes de 10% sur les marchandises importées ou produites à Antigua sur la base de la valeur CAF.

La Barbade, de son côté, applique un droit d'accise sur les marchandises importées dont le taux dépend de la nature du produit.

➤ **En matière de droits de succession**

Saint-Barthélemy, Saint-Martin, et la Nouvelle-Calédonie appliquent une exonération totale de droits de succession aux héritiers en ligne directe (alors que seul un abattement est applicable en droit français) et au conjoint survivant. La Polynésie française n'a pas instauré de droits de succession, tout comme les îles de la Barbade, de Antigua et Barbuda et de Saint-Kitts-et-Nevis.

L'analyse des systèmes fiscaux des différentes COM met en évidence une diversité notable des régimes, avec néanmoins certaines constantes.

Des collectivités d'outre-mer comme Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore la Nouvelle-Calédonie appliquent une fiscalité calquée sur le modèle hexagonal, avec un impôt sur le revenu progressif et un impôt sur les sociétés avec des taux proches de ceux applicables en France. Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon se distinguent toutefois par leur absence de TVA.

Ces modèles contrastent avec celui de Saint-Barthélemy, fondé presque exclusivement sur des taxes indirectes (droit de quai notamment), en l'absence d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de TVA.

Si l'octroi de mer en tant que tel n'est pas généralisé, on constate l'existence de taxes d'importation ou de consommation. Les contraintes liées à l'insularité et à des économies d'importation apportent les mêmes réponses.

Les îles voisines des Caraïbes, tels que Saint-Kitts-et-Nevis ou Antigua et Barbuda, présentent un environnement fiscal particulièrement attractif pour les particuliers, mais affichent des taux d'imposition sur les sociétés (25 %) et de TVA (13% ou 17 %) supérieurs à ceux très avantageux effectivement appliqués en Guadeloupe – notamment grâce au dispositif de ZFANG pour l'IS – ce qui souligne une réelle compétitivité fiscale en Guadeloupe susceptible d'être optimisée.

Une réflexion pourrait être engagée sur l'opportunité de supprimer l'impôt sur la fortune en Guadeloupe, cet impôt n'étant appliqué dans aucun des autres territoires étudiés. Par ailleurs, la question des droits de succession mérite également d'être approfondie, ceux-ci étant soit inexistants, soit non applicables pour les héritiers en ligne directe dans les territoires étudiés. Il s'agit de favoriser la transmission, afin de permettre aux familles de conserver principalement leurs biens immobiliers.

4 RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTAT

4.1 TRANSFORMATION STATUTAIRE DE LA GUADELOUPE : ANALYSE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE

L'évolution du statut de département et région d'outre-mer de Guadeloupe (« DROM ») vers une collectivité d'outre-mer (« COM ») requiert la mise en œuvre d'un processus légal établi et s'accompagne de changements majeurs sur le plan financier pour le territoire.

Si ce processus de transfert de compétences était réalisé, il supposerait le mode opératoire suivant, prévu par l'article 72-4 de la Constitution.

4.1.1 Fondements constitutionnels de la transition DROM vers COM

La Constitution du 4 octobre 1958, dans sa version issue de la révision du 28 mars 2003, consacre une typologie différenciée des collectivités territoriales d'outre-mer, permettant le passage d'un régime de département de région d'outre-mer, d'identité législative assortie de la possibilité d'adaptations (article 73) à un régime d'autonomie (article 74). L'article 72-3 reconnaît explicitement cette diversité statutaire, tandis que l'article 72-4 subordonne toute évolution de statut à une consultation locale par voie référendaire.

Les DROM sont régis par l'article 73, soumis au principe d'identité législative, et appliquent de plein droit les lois et les règlements de la République, sous réserve des possibilités d'adaptations justifiées par leurs caractéristiques et contraintes.

En revanche, les COM, relevant de l'article 74, bénéficient d'un statut autonome défini par une loi organique, leur permettant d'adopter des normes législatives locales dans les domaines de compétence transférés. Les COM disposent ainsi d'un statut spécifique, « *qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* » (article 74 de la Constitution). La COM fixe ainsi les règles applicables sur son territoire dans les domaines de compétences qui lui sont transférées. Le contrôle juridictionnel des actes de la COM s'exerce selon les modalités définies dans la loi organique propre à la collectivité, selon son degré d'autonomie.

Il est à noter que la loi organique détermine le régime applicable aux lois et règlements. Ainsi, le droit applicable dans les COM n'est pas automatiquement régi par le principe de spécialité législative. Le transfert de compétence a pour effet de dessaisir l'État, y compris le Parlement donc, de la possibilité de fixer les règles relevant du domaine de la loi et du règlement. Lorsqu'une matière relève du principe de spécialité, les lois et règlements ne s'appliquent que sur mention expresse. Comme nous l'avons vu, une collectivité peut donc être autonome - fixer elle-même les règles relevant du domaine de la loi et du règlement dans les matières transférées, tout en étant régie par le principe d'identité législative dans les matières qui ne lui ont pas été transférées, dans ce cas, les lois et les règlements sont applicables de plein droit (cas de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin).

Par ailleurs, dans le présent rapport, l'autonomie sera entendue par opposition au régime de l'article 73 de la Constitution, mais pour aborder certaines clauses, comme la préférence locale à l'emploi, il convient de préciser la définition de l'autonomie au sens constitutionnel du terme. En effet, les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution « *dotées de l'autonomie* » peuvent :

- bénéficier d'un contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur certaines catégories d'actes (et non du tribunal administratif comme les autres actes) ;
- saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de leur statut est intervenue dans leur domaine de compétence ;

- modifier une loi promulguée postérieurement à leur statut et intervenue dans leur domaine de compétence, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi, l'a constaté ;
- prendre des mesures de « *préférence locale à l'emploi* », relatives au droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- participer sous son contrôle à l'exercice des compétences conservées par l'État. Il s'agit essentiellement des compétences du bloc régional.

Ces facultés ne sont pas offertes aux autres collectivités « *seulement* » régies par l'article 74 de la Constitution.

4.1.2 Procédure juridique de transformation

1. Initiative politique locale

La procédure est généralement initiée par une délibération du conseil territorial concerné ou par une initiative étatique conjointe à une volonté locale exprimée.

2. Consultation locale obligatoire (article 72-4 de la Constitution)

L'organisation d'une consultation locale, pour conférer à la transformation une légitimité démocratique substantielle, est une exigence constitutionnelle. Son objet est d'obtenir le consentement explicite des électeurs sur la modification du statut.

3. Élaboration d'une loi organique spécifique (article 74 de la Constitution)

Une fois le référendum favorable, le Parlement adopte une loi organique, au sens de l'article 46 de la Constitution, qui fixe notamment :

- L'organisation institutionnelle de la COM
- Le régime de l'application des lois et des règlements
- La répartition des compétences entre l'État et la collectivité
- Les modalités de transferts des compétences

L'élaboration de la loi organique fait l'objet d'une discussion avec le Gouvernement.

Le texte est ensuite soumis au Parlement conformément à l'article 39 alinéa 2 de la Constitution qui dispose que *"les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités sont soumis en premier lieu au Sénat."*

La loi ne peut être promulguée, qu'après son examen obligatoire par le Conseil constitutionnel.

4.1.3 Cadre institutionnel local

La Région et le Département seraient fusionnés pour former la collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie régie par l'article 74 de la Constitution, condition nécessaire pour pouvoir fixer des mesures de « préférence locale à l'emploi ».

En application de l'article 72 de la Constitution, les communes resteraient des collectivités territoriales de la République en raison de la prohibition de toute tutelle d'une collectivité territoriale (ici la collectivité d'outre-mer) à l'égard d'une autre collectivité territoriale (les communes). Elles conserveraient leur statut de collectivité territoriale de droit commun et des règles qui les régissent.

4.1.4 Le transfert de compétences : implications juridiques et financières

1. Principe du parallélisme des compétences et des charges

Conformément à l'article 72 de la Constitution confirmés par les principes dégagés notamment par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, tout transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert équivalent de moyens financiers. En cas de changement, comme indiqué plus haut, les conditions de ce transfert qui visent à une forme de neutralité à travers une compensation intégrale sont inscrites dans la loi organique statutaire.

2. La Dotation Globale de Compensation (DGC)

Avec le transfert de compétences, la Collectivité ne bénéficie plus des dotations de l'État versées aux collectivités (DGF, DGD, dotation de compensation et d'équipement - à l'exception du FCTVA). A titre indicatif : Saint-Barthélemy a volontairement renoncé à percevoir du FCTVA après être devenue une COM ; tandis que Saint-Martin également COM continue de percevoir du FCTVA, alors même qu'elle en percevait, bien que n'étant pas un territoire où la TVA est collectée.

Ces dotations sont remplacées par une dotation annuelle forfaitaire dite Dotation Globale de Compensation (DGC) inscrite au budget général de l'État. Instituée par la loi organique, elle est destinée à compenser les charges transférées à la collectivité au regard des ressources transférées avec la compétence fiscale.

Cette dotation résulte du **solde entre les ressources transférées**, évaluées à partir du potentiel fiscal de la collectivité, soit une moyenne sur une période de X années de la fiscalité émise par l'État au titre du territoire, **et les charges transférées**, c'est-à-dire une moyenne des dotations de fonctionnement, équipement, de compensation, d'investissement, à l'exception du FCTVA, perçues sur une période de X années, majorées des dépenses de l'État pour le territoire dans les domaines transférés.

La DGC est calculée par une Commission d'évaluation *ad hoc* sur la base d'une moyenne de recettes antérieures, indexée selon une formule contractuelle ou de droit commun.

3. Encadrement et contrôle

L'exercice de la compétence fiscale par la COM est encadré par la loi organique, qui fixe :

- Les catégories d'impôts que la collectivité peut créer ;
- Les règles de recouvrement ;
- Les conditions de contrôle par la chambre territoriale des comptes.

L'évolution d'un DOM vers une COM implique une reconfiguration des équilibres normatifs, administratifs et financiers. Le transfert de la compétence fiscale et l'instauration de la DGC en sont des marqueurs particulièrement sensibles. Ces dispositifs doivent garantir l'autonomie de la collectivité afin de préserver la continuité des services publics et la soutenabilité des finances locales, telles qu'elles étaient au moment du transfert. La COM devient libre de repenser ses équilibres sous réserve du respect des règles constitutionnelles. Si ces orientations entraînaient un effet positif sur l'économie, augmentant ainsi ses recettes fiscales, elle conserverait pour autant le bénéfice de la DGC.

Il y a donc une réelle opportunité dans la mise en œuvre d'un modèle autonome qui permettrait de dégager des dynamiques économiques traduites en augmentations de recettes fiscales : la DGC pourrait alors alimenter un fonds régional d'investissement sans affecter le budget de la collectivité, enclenchant ainsi un cercle vertueux économique et fiscal.

4.2 CADRE DE L'AUTONOMIE FISCALE ET POTENTIEL FISCAL

4.2.1 Observations fiscales générales sur le transfert de la compétence fiscale

Dans la mesure où une COM de Guadeloupe bénéficierait du transfert de la compétence fiscale de l'État, celle-ci percevrait, en lieu et place de l'État, les recettes fiscales afférentes aux impôts et taxes nationaux, qui s'ajouteraient aux recettes perçues à ce jour par le Département et la Région. Le nouveau statut de la Guadeloupe lui permettrait de disposer du pouvoir de fixer la norme d'imposition dans le respect des règles constitutionnelles françaises. Le transfert de la compétence fiscale devra s'articuler avec d'autres compétences non transférées, comme la compétence sociale (absence de pouvoir d'édicter les règles en matière de prélèvements sociaux¹⁷) et la compétence pénale (des dispositions pénales du Code général des impôts, par exemple en matière de fraude fiscale¹⁸). Ces aspects seraient à anticiper dans le cadre de la loi organique qui créerait la collectivité.

¹⁷ L'articulation de la compétence fiscale ultramarine et de la compétence sociale hexagonale a fait l'objet d'un contentieux entre Saint-Martin et l'État concernant la fiscalité d'une fraction du RSA (cf. Conseil d'Etat, 30 novembre 2015, n°388299).

¹⁸ Articles 1741 et suivants du Code général des impôts.

Le nouveau statut de la Guadeloupe emporterait aussi des conséquences vis-à-vis des États étrangers.

En effet, il découle de l'article 74 de la Constitution régissant les COM qu'au regard du droit fiscal la Guadeloupe se trouverait dans une situation comparable à celle des États étrangers d'un point de vue uniquement fiscal.

Cela implique en théorie un risque de double imposition pour les revenus ou activités économiques impliquant la France et la COM de Guadeloupe, sauf à conclure dans le prolongement d'une loi organique une convention fiscale entre la France et la Guadeloupe (comme l'ont fait Saint-Martin et la Polynésie Française par exemple¹⁹). Nous conseillons d'envisager la signature d'une convention fiscale dans la mesure où cela faciliterait les échanges commerciaux entre les deux territoires (État et Guadeloupe).

Les résidents de Guadeloupe seraient considérés comme non-résidents fiscaux de France au sens du droit interne fiscal français²⁰. Il en serait de même pour les résidents fiscaux de France résidant dans les DOM et dans l'Hexagone.

La problématique de double imposition est susceptible de se poser également avec les États étrangers dans la mesure où, la Guadeloupe ayant acquis la compétence fiscale, elle ne sera plus dans le champ des conventions fiscales signées par la France²¹. La signature de conventions fiscales avec les États étrangers, avec le soutien de l'État, serait également envisageable. L'autonomie fiscale de la Guadeloupe soulève la question de son statut européen. En tant que Région Ultrapériphérique (RUP), la Guadeloupe bénéficie, comme d'autres territoires éloignés du continent européen, d'un statut spécial au regard du droit européen²² qui permet des dérogations ou adaptations à ses règles, y compris les directives, en raison de leurs contraintes spécifiques (éloignement, insularité, climat, etc.). Cependant, certaines directives et particulièrement en matière fiscale comme les directives mère-filiale, intérêts et redevances, fusion, TVA, anti-évasion fiscale (ATAD) et les directives de coopération administrative (directives « DAC »²³) visant à améliorer l'échange automatique d'informations fiscales entre les États Membres de l'Union Européenne s'appliqueraient toujours, en l'absence de contraintes qui justifieraient une exception. Elles sont, en tout état de cause, une condition obligatoire pour le maintien de l'Euro.

La collectivité unique de Guadeloupe aurait donc une latitude importante en matière fiscale, du fait du soutien récurrent que lui procurerait la DGC, mais cette liberté serait finalement contrainte par ses impératifs budgétaires et des normes qui s'imposeraient à elle tant qu'elle demeurerait RUP.

¹⁹ Convention en vue d'éliminer les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, signée le 21 décembre 2010 à Saint-Martin entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Martin. A titre d'exemple, cette convention est jointe en **Annexe 3** ainsi que celle conclue avec la Polynésie Française, en **Annexe 4**.

²⁰ Article 4B du Code Général des Impôts. La Guadeloupe pourrait édicter ses propres règles de résidence fiscale (comme à Saint-Barthélemy où il a été instauré une période transitoire de 5 ans avant d'être considéré comme résident fiscal de la collectivité

²¹ La France dispose d'un des réseaux de conventions fiscales les plus étendus au monde, avec plus de 120 traités bilatéraux.

²² Article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

²³ De DAC1 (2011) s'agissant de l'échange d'informations sur revenus (salaires, pensions, etc.) à DAC8 (prévue en 2026) concernant une extension aux cryptoactifs des échanges automatiques d'informations.

4.2.2 Dotation globale de compensation

Les modalités précises de calcul de la DGC seraient fixées par une commission consultative constituée *ad hoc* (paritaire, associant élus et représentants de l'État) par la loi organique qui déciderait l'évolution statutaire de la Guadeloupe. L'avis de cette commission serait ensuite repris par un arrêté du ministre de l'outre-mer publié au Journal Officiel, avant que la DGC ne soit prévue par une loi de Finances et qu'elle ne soit inscrite au Code général des collectivités territoriales.

Il n'est pas possible d'anticiper précisément et complètement quelles seraient les règles de calcul exactes de la DGC, mais les exemples donnés par d'autres COM constituent une base de réflexion.

Ainsi, les principes généraux de calcul (précédemment exposés) seraient les suivants :

1. Évaluation des charges transférées

On commence par estimer combien coûte la compétence transférée (salaires, entretien, équipements, etc.). En l'occurrence, les compétences transférées sont nombreuses (cf. Résolution n°2 du Congrès en **Annexe 2**), mais un coût significatif n'est pas nécessairement associé à cette compétence (par exemple : la compétence en matière de gestion du foncier).

Les dotations perçues par les collectivités sont considérées comme des charges transférées – financées par le transfert de la compétence fiscale.

2. Soustraction des ressources transférées

Certaines ressources (fiscales) sont transférées en même temps. On déduit donc ces ressources de la charge.

3. Calcul de la compensation nette

La DGC correspond donc à :

$DGC = \text{Ressources transférées} - \text{Charges transférées}$

Ces principes sont à nuancer selon différents critères susceptibles d'être adaptés²⁴ :

- Le chiffrage de certaines compétences qui seraient partagées avec l'État dans le cas de la Guadeloupe s'avère délicat. Cette situation se présenterait en l'occurrence pour l'éducation (élaboration des programmes scolaires, filières de formation, recherche), la coopération régionale (relations avec le bassin caribéen), les ports et aéroports. Des données détaillées seraient nécessaires pour chiffrer cela précisément et des points de négociation peuvent apparaître.
- Le potentiel fiscal du territoire peut être défini selon la fiscalité émise et non celle effectivement perçue, ce qui est désavantageux pour la collectivité bénéficiant du transfert de compétence lorsque des difficultés de recouvrement existent. Dans les cas de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, c'est la fiscalité émise qui avait été retenue avant que Saint Martin ne soit indemnisé au

²⁴ Se référer notamment à l'article 104 de la Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, concernant la DGC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

titre de la différence. Pour la Guadeloupe, la référence au montant de l'impôt réellement recouvré devra s'imposer pour mieux refléter le potentiel fiscal de l'archipel.

- Les années de référence retenues pour les calculs et la durée moyenne sur laquelle seraient lissées les ressources et les charges seraient à préciser (2 années pour les recettes fiscales, 3 années pour les dépenses de fonctionnement et 10 années pour les dépenses d'investissement seraient des approches dans la norme).
- Les financements européens de l'ordre de 100 à 150 millions d'euros annuels seraient hors champs du calcul des ressources transférées, dans la mesure où ils ne relèvent pas de la fiscalité nationale. Seul le statut européen pourrait influencer sur les financements européens.
- La prise en compte du financement du RSA serait aussi un point de discussion. Le transfert de compétences ne s'étendrait pas à la compétence sociale, pourtant le RSA constitue une charge annuelle de l'ordre 265 millions d'euros annuels, révisable pour une future collectivité. Si l'on considère que le RSA relève de la compétence de l'État, une dotation spécifique serait susceptible d'être versée en plus de la DGC. Dans le cas contraire, les dépenses de RSA seraient considérées comme charge de la collectivité à compenser par l'Etat à travers la DGC (qui s'en trouverait majorée). Dans notre simulation qui suit, nous avons adopté la première approche.
- L'approche d'indexation dans le temps de la dotation serait également un enjeu. Les montants alloués peuvent être indexés sur des indicateurs économiques, tels que l'inflation ou l'évolution des bases fiscales, afin d'assurer leur adaptation aux réalités économiques et sociales locales.

Enfin, des aspects financiers annexes au transfert de la compétence fiscale sont à envisager et des points d'équilibre trouvés : les communes, qui seraient tenues en dehors de l'évolution statutaire continueraient par exemple à percevoir des fractions de TVA en bénéficiant du mécanisme de péréquation, alors même que leur territoire ne serait plus contributeur à la collecte de la TVA, la compétence fiscale étant dévolue à la COM.

4.3 ESTIMATION D'ORDRE DE GRANDEUR DE LA DOTATION GLOBALE DE COMPENSATION ET DU BUDGET DE LA FUTURE COLLECTIVITÉ

En tenant compte des principes exposés, la DGC a pu être approchée, les calculs établis ne pouvant cependant pas présager de l'analyse poussée que mènerait la commission d'évaluation des charges. Nous soulignons en outre n'avoir pas eu accès à des données détaillées concernant le budget de la Région à la date de ce rapport. A leur réception, les projections budgétaires et de dotation globale de compensation seront mises à jour.

L'estimation repose sur les données suivantes :

- Le potentiel fiscal d'une future COM de Guadeloupe, qui percevrait les recettes fiscales actuellement reçues par l'État, la Région et le Département, évaluées sur la base d'une moyenne de 3 ans, correspondant, selon les cas, à la fiscalité émise ou perçue (avec diverses réserves, concernant des taxes dont les montants ne sont pas connus comme celles sur les jeux et des cas de figure complexes comme l'IS directement perçu par la DGE et non par la trésorerie de Guadeloupe et donc non pris en compte).
- Les budgets totaux de la Région et du Département doivent également être pris en compte. À ce stade, il est considéré que des synergies qui se dégageraient d'une fusion entre les deux collectivités seraient annulées par le surcoût éventuel des compétences transférées ou partagées

avec l'État. Nous avons considéré, à la lecture de la résolution n°2 du Congrès et de la définition des transferts de compétences, que l'hypothèse d'un transfert massif de la rémunération de fonctionnaires à une future COM n'était pas envisagée (à titre d'indication, la rémunération des enseignants de Guadeloupe représente autour de 750 millions d'euros annuels²⁵).

Dans ce cadre, nous avons mené le calcul qui suit.

Impôts perçus par une future COM (sur la base des recettes identifiées dans la cartographie fiscale) – potentiel fiscal à droit constant. Ces chiffres devront être validés lors des discussions avec l'État :

Impôts perçus par une future COM (moyenne sur 3 ans 2022-2024)	1 029 315 576 €
IR	208 700 000 €
IS	119 333 333 €
TVA	288 000 000 €
IFI	3 200 000 €
CVAE	16 100 000 €
TICPE	13 066 667 €
Accise sur les énergies	112 866 667 €
Octroi de mer régional	102 233 333 €
Taxes sur les boissons	14 733 333 €
Taxes spéciales sur les conventions d'assurance (TSCA)	54 300 000 €
Taxe sur les tabacs	27 800 000 €
Taxe de publicité foncière	31 266 667 €
Taxe d'aménagement	3 415 576 €
Droits de mutation à titre onéreux	23 666 667 €
Autres, dont IFER (estimation)	10 633 333 €

Charges (sur la base des budgets moyens totaux de la Région et du Département sur 2022-2024 :

Comme indiqué, les charges à prendre en compte devraient faire l'objet le moment venu d'une étude circonstanciée dans le cadre de la Commission d'évaluation des charges.

Budget de la Région Guadeloupe (investissement et fonctionnement)	
Moyenne estimée 2022-2024	870 000 000 €
Budget du Département Guadeloupe (investissement et fonctionnement)	
Moyenne estimée 2022-2024	1 230 000 000 €

Soit des charges de l'ordre **2,1 milliards d'euros annuels**.

²⁵ Dossier de presse, les chiffres clés de l'État en Guadeloupe, 2018 – Ministère de l'Economie et Préfecture de Guadeloupe.

Sous les réserves évoquées, il nous semble que la DGC pourrait être comprise dans une **fourchette entre 600 millions d'euros et 1 milliard d'euros**. Cette première estimation serait à revoir pour validation par l'Etat et la commission d'évaluation après stabilisation du périmètre des ressources et des charges prises en compte dans le cadre de la DGC. Une négociation devra nécessairement être conduite avec l'Etat sur différents aspects (montant du RSA, fiscalité émise vs. recouvrée et d'autres aspects techniques et budgétaires à stabiliser).

➤ **Conséquences sur le budget de la future collectivité (estimation à affiner)**

Il découle de ce qui précède que les contours du budget d'une COM seraient marqués par les équilibres suivants :

Budget d'une future COM de Guadeloupe		% des recettes fiscales / recettes totales
Recettes	2 029 315 576 €	
Fiscalité	1 029 315 576 €	
IR	208 700 000 €	10%
IS	119 333 333 €	6%
TVA	288 000 000 €	14%
Octroi de mer régional	102 233 333 €	5%
Autres recettes fiscales (taxes et droits indirects)	311 048 909 €	15%
DGC estimée (fourchette 800 M€ à 1,2 Md€)	1 000 000 000 €	
Charges - Dépenses de fonctionnement et d'investissement (estimées autour de 2,1 Md€)	- 2 029 315 576 €	

Ainsi schématiquement (sans tenir compte de l'incidence de fonds européens ou d'autres recettes non étudiées), chaque année la COM aurait environ la moitié de son budget assuré par la DGC et devrait compter sur ses recettes fiscales propres pour environ 50% par ailleurs (soit environ 1 milliard en fonction de nos estimations, ce qui correspond aux impositions existantes si les données communiquées sont exactes et à périmètre constant des dépenses de la nouvelle collectivité).

Les taxes foncières ne figurent pas dans le budget dès lors que les communes ne bénéficient pas du transfert de la compétence fiscale, qui reste du ressort de l'Etat et des communes.

Lors de la mise en œuvre de la compétence fiscale, il sera important de travailler en amont sur la mise en place des modalités matérielles d'encaissement, de prélèvement et de recouvrement de l'impôt, comme de son contrôle. Le conseil et l'assistance de l'administration fiscale en place, ainsi que des douanes, devraient dans un premier temps s'avérer efficaces.

5 PROPOSITION D'UNE POLITIQUE FISCALE ADAPTÉE AUX SPÉCIFICITÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES

5.1 ANALYSE DES PRÉCONISATIONS DES ÉLUS DE GUADELOUPE

À l'occasion du Congrès des Élus de Guadeloupe du 7 juin 2023, un ensemble de 153 préconisations a été formulé (**Annexe 5**). Plusieurs d'entre elles se rapportent à la fiscalité et ses implications dans le développement économique, social et environnemental du territoire.

L'articulation des nombreuses mesures proposées avec les contraintes budgétaires d'une future collectivité devra être étudiée en détail, à travers des études d'impact ciblées. La plupart de ces mesures sont en effet associées à une dépense budgétaire, sans ressource identifiée.

5.1.1 Analyse générale des préconisations du Congrès

➤ **Bloc 1 : Développement économique**

Le premier bloc met l'accent sur la régulation et les incitations économiques pour stimuler l'économie locale. Parmi les mesures proposées, on trouve l'effacement partiel des dettes sociales et fiscales des entreprises, l'instauration d'une clause de préférence locale dans les marchés publics, et la reconnaissance des intérêts propres de la Guadeloupe au sein de la République. Il est également question de favoriser les petites entreprises en imposant une part minimale aux TPE dans les marchés publics et de renforcer les pouvoirs des exécutifs locaux en matière de concurrence. La transition écologique est également abordée avec des propositions pour revaloriser les tarifs de rachat de l'électricité.

En matière d'emploi, les préconisations incluent la création d'un volontariat ultramarin, la pérennisation du Pacte national pour l'emploi des jeunes, et la mise en place d'une plateforme unique d'offres et de demandes d'emploi. Des mesures spécifiques pour faciliter le retour des ultramarins sont également proposées, telles que des aides au retour et des solutions de logement relais.

Pour améliorer le pouvoir d'achat, il est proposé d'étendre la liste des produits du Bouclier qualité-prix, de maintenir les prix des carburants à un niveau stable, et de réviser les loyers des logements sociaux. La création d'un Observatoire sur les marges, prix et revenus est également suggérée pour mieux réguler les prix.

Dans ce bloc de préconisations, la fiscalité est globalement envisagée comme un levier pour stimuler la création d'entreprises, soutenir les TPE-PME et encourager l'innovation locale. Des propositions concrètes sont avancées (cf. développement en partie suivante).

Comme le montre le tableau annexé commentant les préconisations économiques et fiscales, elles reposent essentiellement sur des politiques publiques d'intervention, donc de dépenses.

➤ **Bloc 2 : Épanouissement de l'humain**

Le deuxième bloc se concentre sur la santé, les solidarités, l'éducation et la culture. Les élus souhaitent renforcer l'influence des élus locaux sur les décisions de l'ARS et améliorer la planification des investissements dans les établissements de santé. Des objectifs de performance pour les établissements de santé et des dépistages organisés pour certains cancers sont également proposés.

En matière d'éducation, il est question de renforcer le corps enseignant, de prendre en compte la situation de l'archipel dans le calcul des ratios d'élèves, et de rendre l'apprentissage du créole obligatoire à l'école. Les concours nationaux à affectation locale et la bonification du Centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) sont également abordés.

Pour la culture et le sport, les préconisations incluent le soutien à la diffusion des œuvres et à la circulation des artistes guadeloupéens, la mise en place d'un « plan Marshall » pour la réhabilitation des équipements sportifs, et la formation des encadrants et professionnels du secteur sportif.

Là aussi, ces préconisations se traduisent en grande partie par des dépenses supplémentaires.

➤ **Bloc 3 : Développement territorial**

Le troisième bloc traite de l'aménagement du territoire et de la transition écologique. Les élus proposent de responsabiliser les producteurs quant à la gestion des déchets, de rationaliser le nombre d'organismes compétents en matière foncière, et de revitaliser les centres urbains. Des fonds spécifiques, tels que le Fonds Friches et le Fonds régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU), sont suggérés pour soutenir ces initiatives.

En matière de transition écologique, le Plan national Sargasses 2 est mis en avant, ainsi que le développement de la géothermie et l'augmentation de la puissance maximale des panneaux solaires. La création d'un opérateur de distribution indépendant d'EDF est également envisagée. Sa mise en place serait facilitée par le transfert de la compétence énergie.

Pour les migrations et la continuité territoriale, il est proposé de rehausser le quotient familial et d'élargir son périmètre d'application aux voyages entre collectivités françaises d'Amérique. La sécurisation des dispositifs d'aide à la continuité territoriale est également abordée. Quel que soit le statut de la Guadeloupe, ces aspects relèvent de la compétence de l'Etat.

➤ **Bloc 4 : Questions institutionnelles**

Le dernier bloc se concentre sur l'adaptation des normes et la refonte de l'organisation de l'État local. Les élus souhaitent revoir l'intégralité des normes applicables pour les adapter à la réalité locale et renforcer la coordination entre les différents acteurs institutionnels et économiques. L'équité territoriale, la réduction des disparités socio-économiques, et l'amélioration de l'accès aux services publics sont également des priorités.

La participation citoyenne et la démocratie locale sont mises en avant, avec des propositions pour instaurer une taxe pour protéger la production locale et des droits de douane ciblés. La sécurité et la prévention des risques naturels, ainsi que la mise en place d'une politique foncière adaptée, sont également abordées.

Enfin, les élus souhaitent encourager l'innovation, l'entrepreneuriat local, et l'économie sociale et solidaire, tout en préservant l'identité culturelle et environnementale de la Guadeloupe. La promotion du tourisme durable est également une priorité.

Ces préconisations visent à répondre aux défis socio-économiques, environnementaux et institutionnels de la Guadeloupe, tout en renforçant la cohésion sociale et le bien-être des habitants.

5.1.2 Analyse des préconisations en matière fiscale

Les préconisations suivantes de mesures fiscales ont été fixées par le Congrès :

- **N°41** – « *Créer 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)* ».

- **Cette préconisation appelle le commentaire suivant :**

La mise en œuvre de cette préconisation suppose nécessairement d'accéder au statut de collectivité d'outre-mer (COM) et de disposer de la compétence fiscale.

- **N°42** – « *Comblent 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* ».

- **Commentaires :**

La compétence fiscale permettrait à la collectivité de fixer l'ensemble des règles fiscales, y compris délimiter les ZFANG.

Les dispositifs de ZFANG constituent une dépense fiscale pour l'État. Une fois la compétence transférée, c'est la collectivité et non plus l'État qui fixerait les ZFANG ou leur équivalent dans sa fiscalité locale. Dans cette hypothèse, ces zones à fiscalité avantageuse se traduiraient en moindres recettes pour la collectivité qui devront être compensées par une recette fiscale pour maintenir le budget global au moins au même niveau.

Les activités de comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou réalisation d'études techniques pour les entreprises ont été exclues du dispositif des ZFANG lors de leur création. Cette décision reposait sur l'idée que ces secteurs ne sont pas directement exposés à la concurrence internationale et ne rencontrent pas de freins majeurs à la production de services. Ils n'étaient donc pas considérés comme prioritaires dans le cadre d'une politique d'amélioration de la compétitivité.

Cependant, l'absence d'abattement fiscal pour ces secteurs crée aujourd'hui un déséquilibre. Elle nuit à leur attractivité, en particulier lorsqu'il s'agit de recruter des jeunes diplômés en France hexagonale. Les cabinets et entreprises sont contraints de proposer des salaires très élevés pour rester compétitifs et inciter les jeunes à revenir en Guadeloupe, ce qui fragilise leur modèle économique.

Par ailleurs, ces activités jouent un rôle essentiel dans la structuration des entreprises et dans l'amélioration du recouvrement fiscal. De nombreuses TPE/PME renoncent à solliciter des experts-comptables ou des fiscalistes en raison de tarifs jugés trop élevés, alors même que ces professionnels pourraient les accompagner efficacement dans la déclaration de leurs résultats.

Enfin, il est crucial de soutenir les commerces de proximité, ce qui contribue à la lutte contre l'économie informelle et à la revitalisation des centres-villes.

- **N°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 ».

- **Commentaires :**

La compétence fiscale permettrait à la collectivité de fixer l'ensemble des règles fiscales, mais ne lui permettrait pas de délimiter les zones de duty-free si elle demeure RUP.

De fait, l'article 78 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 modifiant la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer demeurerait de la compétence de l'État, l'octroi de mer en droit européen ayant une incidence notamment douanière. Or, tant que la collectivité demeure RUP, l'octroi de mer demeure de la compétence de l'État lui-même dépendant des règles européennes.

- **N°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) ».

- **Commentaires :**

Le dispositif ZRR exonère de la fiscalité communale. Or, il n'est pas indiqué que la collectivité souhaiterait fixer de nouvelles règles de fiscalité communale (les communes restant en dehors de la COM). Dans cette hypothèse, les mécanismes de compensation du manque à gagner fiscal pour les communes demeureraient inchangés.

Les ZRR ont été supprimées dans les DROM en 2019 lors de la création des ZFANG. Leur maintien, en parallèle des ZFANG, aurait été source de complexité en superposant des dispositifs avec des conditions, des zones et des régimes distincts. De plus, les anciennes ZRR ne s'appliquaient pas en Guadeloupe mais seulement en Guyane et à la Réunion.

Il est notable que la Guadeloupe n'a jamais bénéficié du dispositif des ZRR, malgré la présence significative de zones rurales sur son territoire.

Ces ZRR généraient des effets d'aubaine importants, tout particulièrement pour les professions réglementées dont l'activité est mobile, en favorisant la relocalisation de l'activité dans les zones concernées.

La loi de finances pour 2024 a remplacé les ZRR par le dispositif France Ruralités Revitalisation (FRR) à compter du 1er janvier 2024, afin de renforcer l'attractivité des territoires ruraux vulnérables. Actuellement, aucune commune de Guadeloupe n'est située en zone FRR. En outre-mer, les seules communes situées en FRR sont des communes en Guyane et à la Réunion, dans la lignée des anciennes ZRR.

L'instauration de ZRR en Guadeloupe pourrait être source de complexité, comme l'était l'ancienne superposition entre les ZFA et les ZRR. Les ZFANG avaient justement été créées pour éviter la superposition de dispositifs et simplifier le régime pour qu'il soit plus lisible pour les petites entreprises.

- **N°45 :** « Porter le taux des dispositifs de défiscalisation facilitant l'investissement des PME (Loi Madelin) de 25 à 50% ».

- **Commentaires :**

Les COM bénéficient de la défiscalisation. Il s'agit d'une dépense fiscale à la charge de l'État qui en fixe donc les règles. Toutefois, aux termes de l'article 199 undecies F du code général des impôts (CGI), elles peuvent décider d'exclure certains secteurs de la défiscalisation sur leur territoire²⁶ et ainsi orienter la dépense fiscale de l'État vers des secteurs considérés comme stratégiques et prioritaires.

L'aménagement des dispositifs de défiscalisation continuerait toutefois de relever de la compétence de l'État.

- **N°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 ».*

- **Commentaires :**

L'État resterait compétent pour aménager le dispositif FIP-DOM.

Il est aussi à noter que la réduction du taux de 38% à 30% du FIP DOM résulte de plusieurs mois de négociation avec la Commission européenne sur la conformité du dispositif à la réglementation européenne sur les aides d'État (et notamment de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Ces négociations se sont conclues par la décision de la Commission européenne du 26 juin 2020 validant le régime.

En effet, auparavant, le taux avait successivement été fixé à :

- 38 % pour les versements effectués entre le 1er janvier 2017 et le 9 août 2020 (Loi 2017-256 du 28-2-2017 art. 131) ;
- 42 % pour les versements effectués entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2016 (Loi 2011-1977 du 28-12-2011 art. 83) ;
- 50 % pour les versements effectués en 2011 (Loi 2011-900 du 29-7-2011 art. 43).

²⁶ Article 199 undecies F du CGI: « L'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, les conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et l'assemblée de la Polynésie française peuvent, sur leurs territoires respectifs, par délibération prise avant le 1er janvier 2010 ou après chacun de leurs renouvellements, écarter l'application des articles 199 undecies A, 199 undecies C et 199 novovicies et exclure certains secteurs d'activité des droits à réduction d'impôt prévus par les articles 199 undecies B, 217 undecies, 217 duodecies et 244 quater Y. »

Ainsi, le taux de la réduction d'impôt au titre de l'investissement dans des FIP a été progressivement réduit.

La possibilité d'une augmentation du taux à 50% (régime initialement applicable en 2011) devrait donc être étudiée à la lumière de la réglementation européenne sur les aides d'État et en accord avec la Commission européenne pour plus de sécurité fiscale.

- **N°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* ».

- **Commentaires :**

Comme évoqué précédemment, une future COM n'aurait pas toute latitude pour agir sur l'octroi de mer tant qu'elle demeurerait RUP, dès lors que l'octroi de mer resterait de la compétence de l'État lui-même dépendant des règles européennes.

Sous cette réserve, avec le transfert de la compétence fiscale à la collectivité, cette dernière deviendrait compétente pour fixer les règles, y compris les règles de déductibilité relatives à la TVA ou son équivalent, dont la collectivité percevrait le produit intégral. En ce sens, une future COM pourrait faire appliquer l'article 45.

- **N°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* ».

- **Commentaires :**

Du fait du transfert de la compétence fiscale, la collectivité serait compétente pour instaurer une zone franche globale sur l'ensemble du territoire.

La zone franche globale (ZFG) aurait vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la Guadeloupe. Les secteurs d'activités inclus seraient à définir (application à l'ensemble des activités économiques ou à certains secteurs seulement comme les ZFANG) ainsi que la durée d'application du dispositif (temporaire ou permanent).

À ce titre, il convient de préciser qu'une extension du dispositif d'exonération à tous les secteurs d'activité sera conditionnée au respect du droit européen, en particulier de l'article 15 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission européenne²⁷.

Des dispositifs de ZFG ont déjà été instaurés en France par le passé pour faire face à des situations jugées très dégradées par les pouvoirs publics :

- En Corse de 1997 à 2001, dans un climat politique particulièrement violent qui avait fait fuir les investisseurs ;
- Dans les Ardennes, en 2007 ;

²⁷ Article 15 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission européenne « *La mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État dépend fortement de la coopération des États membres. En conséquence, il convient que ces derniers prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect du présent règlement, y compris dans le cas des aides individuelles octroyées au titre de régimes bénéficiant d'une exemption par catégorie* ».

- À la Réunion, sur 3 communes (Saint-André, Bras-Panon et Saint-Benoît) de 2007 à 2020.

À Mayotte, il est actuellement envisagé de transformer l'île en zone franche globale à compter du 1er janvier 2026. En effet, l'article 22 du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte prévoit la création d'une zone franche globale exemptant toutes les entreprises du territoire pour une durée de 5 ans afin de relancer l'économie à la suite du cyclone Chido et de passer d'une économie souterraine à une économie déclarée. Le régime ZFANG serait donc étendu à l'ensemble des secteurs d'activités avec un taux d'abattement de 100% pour l'impôt sur les bénéfices. Cela permettrait à un grand nombre d'entreprises actuellement exclues du dispositif de bénéficier des abattements et exonérations d'impôt, notamment le secteur du commerce et les activités libérales, tout en renforçant l'intensité de ces mesures. Cette mesure vise également à créer des emplois à Mayotte en opérant une baisse de la fiscalité pesant sur les entreprises. Toutefois, les droits de douane et l'octroi de mer ne sont pas inclus dans les exonérations de cette ZFANG. Ce texte va être discuté au Sénat fin mai.

- **N°49 :** « Optimiser la stratégie et la transparence fiscales par la communication aux collectivités majeures des données fiscales des opérateurs économiques présents sur le territoire ».

- **Commentaire :**

Toutes les personnes physiques et morales fiscalement domiciliées sur le territoire des COM leur transmettent les informations nécessaires à l'établissement de leur imposition selon les règles locales, la COM disposerait donc de données exhaustives sur les contribuables (autant que la Direction Générale des Finances Publiques).

La trésorerie d'une COM est locale et remplace la trésorerie nationale, elle recevrait donc toutes les informations fiscales des personnes physiques, des entreprises et des établissements stables fiscalement domiciliés sur son territoire.

- **N°79 :** « Porter le taux du crédit d'impôt de 30 à 40% pour les œuvres cinématographiques et audiovisuelles tournées en outre-mer ».

- **Commentaire :**

Commentaire identique à celui des n°45 et 46. Les COM bénéficient de la défiscalisation. Il s'agit d'une dépense fiscale à la charge de l'État qui en fixe donc les règles.

5.2 OBJECTIFS POURSUIVIS AU REGARD DE L'AUTONOMIE FISCALE

Les 153 préconisations présentées au Congrès sont nombreuses et englobent différents domaines. À ce titre, et comme il en ressort du rapport formalisant ces propositions, celles-ci s'inscrivent davantage dans un projet global de société à terme que dans un avenir proche marqué par des contraintes budgétaires immédiates.

Nous comprenons de ces préconisations et de nos auditions de plusieurs personnalités de l'archipel, que les attentes des Guadeloupéens et de leurs élus concernant le système fiscal autonome d'une future COM sont essentiellement les suivantes :

- **Aller vers une simplification des formalités fiscales**, lorsque cela est possible.
- **Améliorer la lisibilité des dispositifs fiscaux**, en mettant un terme à des superpositions de textes conçus à des fins probablement vertueuses mais dont l'articulation peut se révéler complexe. Le caractère temporaire de certains dispositifs (pourtant reconduits de manière récurrente) ajoute à ce manque de lisibilité.
- **Rendre le territoire plus attractif à l'extérieur** pour attirer les investisseurs privés et les touristes, en capitalisant sur un équilibre à trouver entre la qualité du système administratif et des infrastructures françaises et une souplesse permettant de se démarquer dans la zone caribéenne.
- **Renforcer l'adhésion à l'impôt par les Guadeloupéens**, en mettant en relation un système aussi simple, lisible et attractif que possible et leur appartenance à la COM au profit de laquelle l'impôt est levé. Cette adhésion faciliterait le recouvrement effectif de l'impôt et l'entrée dans l'impôt d'une part de l'économie informelle.
- **Maintenir un niveau de recettes fiscales suffisant** pour rendre possible le maintien et le renforcement des engagements financiers actuellement assumés par la Région et le Département et demain par une COM.

Un système fiscal autonome d'une COM de Guadeloupe devrait aussi constituer un point d'appui pour résoudre les difficultés socio-économiques qui marquent l'archipel guadeloupéen : le maintien et aussi le retour des jeunes diplômés guadeloupéens (nous rappelons que 20 000 d'entre eux environ sont partis depuis 2009), la redynamisation des centres villes (notamment Basse-Terre et Pointe-à-Pitre), soutenir le secteur touristique, préserver les capacités financières des entreprises (à travers le renfort de leurs fonds propres), lutter contre la vie chère, réduire la dépendance, notamment alimentaire, du territoire et favoriser la transition énergétique, entre autres objectifs.

Ces objectifs ambitieux doivent s'insérer dans une enveloppe budgétaire (la future COM devant compter sur ses propres ressources, en particulier fiscales). Par ailleurs, la loi fiscale restera soumise au contrôle des principes constitutionnels et du droit de l'Union européenne (en particulier en matière d'égalité devant les charges publiques et de contrôle des aides d'État).

Les effets d'aubaine, de mesures fiscales trop avantageuses, doivent être anticipées. L'exemple de Saint-Barthélemy montre que certaines exonérations pourraient par exemple accroître les prix et la tension sur le foncier et engendrer des difficultés de logement pour la population.

5.3 PROPOSITIONS DE MESURES FISCALES

À titre liminaire, rappelons qu'à l'occasion du transfert de compétence, le Code général des impôts reste applicable en l'état tel qu'il s'applique à la date de la mise en place de la COM lors du transfert, sauf à la nouvelle Collectivité de l'abroger (comme l'a fait Saint-Barthélemy), soit l'adapter, ou le réformer, en le reprenant comme Code fiscal de la Collectivité. En l'absence d'abrogation formelle pour remplacer les dispositions fiscales en vigueur, le transfert de compétence a pour effet de « figer » le droit de l'Etat se rapportant aux compétences transférées qui n'auraient pas été abrogées. Les lois et règlements et modifications des textes existants adoptés après l'instauration de la COM ne s'appliqueraient donc pas.

La Guadeloupe bénéficiera d'une réelle marge de manœuvre pour repenser sa fiscalité.

L'étude de la fiscalité applicable en Guadeloupe révèle des taux effectifs d'imposition des particuliers comme des entreprises éligibles aux ZFANG particulièrement bas, une fiscalité indirecte importante, essentielle mais complexe dans sa mise en œuvre et perfectible, comme la superposition de l'octroi de mer et de la TVA, qui génère par exemple une double imposition. La taxe foncière présente des problèmes de recouvrement incitant certaines communes à augmenter les taux sur des bases cadastrales déjà élevées.

La Guadeloupe doit répondre à de nombreux défis économique, sociaux et environnementaux, comme nous l'avons vu. La fiscalité peut, et doit y contribuer.

Plusieurs approches sont alors envisageables.

Une première voie pourrait être de maintenir la fiscalité actuelle avec l'introduction de nouvelles mesures fiscales incitatives ciblées se cumulant et dérogeant au droit commun : introduction ou augmentation d'abattements ciblés, de crédits d'impôts également fléchés, de cumul des dispositifs d'exonération sur plusieurs impôts (IS / foncier / octroi de mer / TVA / DMTG principalement), voire d'introduire des dispositifs de taxation augmentée qui soient dissuasifs.

L'expérience montre que les incitations les plus efficaces sont celles qui sont ciblées, temporaires et évaluées. De tels dispositifs nécessiteraient l'élaboration d'outils d'évaluation sérieux (ce qui est rarement le cas comme l'a mis en valeur la Cour des Comptes) relativement aux objectifs économiques, sociaux ou environnementaux recherchés.

L'accumulation de ces dispositifs d'exceptions se traduit néanmoins par une complexité accrue préjudiciable à la compréhension et la gestion de l'impôt pour les contribuables et les représentants de l'administration. Ils génèrent un coût important en termes de dépenses fiscales et de gestion de l'impôt par la Collectivité. L'expérience démontre, en outre, que ces dispositifs d'exceptions peuvent faire l'objet de révisions fréquentes, comme l'atteste la réflexion actuelle menée par le Gouvernement sur les « niches fiscales ». Ils sont porteurs d'une certaine instabilité de la norme rendue complexe et peu lisible.

Si certains dispositifs d'exceptions s'avèrent efficaces, il nous semble qu'ils doivent se révéler marginaux pour mener une politique fiscale claire, efficace et compréhensible.

L'attractivité d'un territoire insulaire commanderait, selon nous, une simplification et stabilité de ses normes pour que les opérateurs puissent anticiper au plus juste leurs portées sur leurs investissements et activités sur une période suffisamment longue, à moyen terme. Elles doivent se concentrer sur des objectifs clairs de création d'entreprise, d'emploi, de développement d'une main d'œuvre qualifiée et locale, de faciliter les investissements dans le tourisme comme dans les énergies vertes notamment, de promotion des filières agricoles locales principalement. La croissance de ces secteurs devrait entraîner l'augmentation du pouvoir d'achat. Une fiscalité simplifiée et lisible devrait par ailleurs participer à l'adhésion à l'impôt par le plus grand nombre.

Pour toutes ces raisons, il pourrait être envisagé, au moins en ce qui est de la fiscalité directe (IR et IS en particulier), que les taux nominaux d'imposition de droit commun correspondent aux taux effectifs d'imposition avec quelques aménagements. Les zones franches seraient ainsi abrogées puisque les taux d'imposition nominaux prendraient en compte leur bénéfice de manière automatique et systématique.

Cette refonte du système autour des taux constitue une **deuxième voie médiane**, vers la lisibilité et la simplification. Elle devrait être, selon nous, être privilégiée avec notamment une réflexion d'optimisation de la superposition de la TVA à l'octroi de mer.

La fiscalité de la Guadeloupe ne serait, en outre, plus une fiscalité d'exception par rapport au droit commun proposé par l'État mais une fiscalité locale adaptée.

Enfin, une **troisième voie** consisterait en une refonte complète, par la rédaction d'un nouveau Code fiscal de la COM, selon un système d'imposition entièrement propre au territoire.

Le Code des contributions de Saint-Barthélemy contient une centaine de pages, 490 pages pour celui de Saint-Martin, 249 pages en Polynésie Française et 169 pages à Saint-Pierre-et-Miquelon, contre 1 000 pages pour le Code général des impôts national.

En effet, une COM disposerait de la possibilité de changer de paradigme fiscal. Néanmoins, les analyses que nous avons pu conduire, nous amènent à considérer, avec la plus grande prudence, l'idée d'une refonte complète de la fiscalité existante selon le Code général des impôts national.

Nous envisageons néanmoins, quelles pourraient être ces éventualités.

D'un point de vue purement pratique, il existe un risque de rupture applicative dans l'établissement et la collecte des impôts qui seraient définis selon des modalités nouvelles. En effet, le processus technique de collecte et de contrôle de l'impôt devrait être rapidement calibré pour assurer l'exécution et la gestion de la fiscalité de la future COM. À défaut, la collectivité est susceptible de s'exposer à un risque important de problème de recouvrement.

Cette considération pratique interroge d'une manière générale sur l'identité des services qui exécuteraient la politique fiscale de la COM : s'agirait-il de la COM elle-même (à condition de former une administration dédiée) ou bien de la Direction Générale des Finances Publiques, qui se verrait confier par la COM une délégation de la collecte et du recouvrement (moyennant une rémunération), en s'appuyant sur son propre maillage territorial et ses compétences. Cette deuxième solution, qui est celle mise en place notamment à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, paraît être la plus praticable. L'expérience de Saint-Martin a montré que la transition entre systèmes fiscaux est concrètement un chantier d'une complexité non négligeable. Cette problématique de mise en œuvre se retrouvera, en tout état de cause, quel que soit, l'architecture du système fiscal adopté.

Du point de vue normatif, une refonte ne pourrait être intégrale. Les communes et les EPCI demeureraient en dehors de la compétence fiscale de la COM de Guadeloupe, ce qui implique que les recettes fiscales perçues par ces collectivités resteraient inchangées, sauf à envisager un transfert de compétence fiscale des communes à la COM par la loi organique qui assurerait, ainsi, sur ses deniers les dotations des EPCI et des communes. Un tel transfert ajouterait un aléa et une complexité, notamment politique supplémentaire au projet dans son ensemble et serait soumis à l'accord de l'Etat. Cette question vaut particulièrement au regard des taxes foncières et de l'octroi de mer, ressources essentielles des communes. La faisabilité de ce transfert nous semble, néanmoins, difficilement envisageable.

La Guadeloupe restant RUP, elle ne pourrait pas réformer en profondeur l'octroi de mer et la TVA et devra veiller au respect des principes européens, d'une manière générale, et plus particulièrement en matière d'aides d'État.

Dans ce cadre général, il nous a paru pertinent de concentrer nos propositions d'orientations autour d'une **voie médiane** portant particulièrement sur les principaux impôts d'États existants qui relèveraient demain de la compétence de la COM (IR, IS, TVA, octroi de mer et IFI spécialement). Revoir le fonctionnement de ces impôts aboutirait à des progrès dans le sens des attentes exprimées par les Guadeloupéens et aussi de répondre à certains des objectifs stratégiques fixés.

5.3.1 Impôt sur les sociétés

Cet impôt représente à ce jour une recette de l'ordre de 126 millions d'euros pour la Guadeloupe (données 2024), soit environ 10% des recettes fiscales. Il nous semble que la COM disposerait donc d'une marge de manœuvre sur cet impôt à l'impact budgétaire relatif, généralement considéré comme la pierre angulaire de l'attractivité fiscale d'un territoire pour les investisseurs et les entrepreneurs.

En l'état actuel du système fiscal, l'IS fait l'objet de diverses mesures d'abattement, par le jeu des ZFANG, se traduisant par des taux effectifs d'imposition faibles, comme l'illustrent les tableaux suivants :

ZFANG		
<i>50% abattement jusqu'à 150 000 €</i>		
Montant du résultat	IS	% charge effective d'IS
200 000 €	20 750 €	10,4%
400 000 €	58 250 €	14,6%
600 000 €	108 250 €	18,0%
800 000 €	158 250 €	19,8%
1 000 000 €	208 250 €	20,8%
1 200 000 €	258 250 €	21,5%
1 400 000 €	308 250 €	22,0%
1 600 000 €	358 250 €	22,4%
1 800 000 €	408 250 €	22,7%
2 000 000 €	458 250 €	22,9%

ZFANG 80% abattement jusqu'à 300 000 €		
Montant du résultat	IS	% charge effective d'IS
200 000 €	5 750 €	2,9%
400 000 €	20 750 €	5,2%
600 000 €	70 570 €	11,8%
800 000 €	120 750 €	15,1%
1 000 000 €	170 750 €	17,1%
1 200 000 €	220 750 €	18,4%
1 400 000 €	270 750 €	19,3%
1 600 000 €	320 750 €	20,0%
1 800 000 €	370 750 €	20,6%
2 000 000 €	420 750 €	21,0%

Dans ce contexte, notre recommandation serait de rendre plus lisible les taux effectifs d'imposition et d'étendre leur bénéfice à l'ensemble des activités économiques, sans restrictions sectorielles. Cet effort permettrait de répondre aux attentes exprimées de simplification et d'attractivité d'une manière générale.

A ce titre, le taux effectif observé entre une ZFANG avec 50% ou 80% d'abattement serait repris en un taux unique entre 5% et 8% jusqu'à 300 000 € de résultat, puis au-delà s'appliqueraient deux taux progressifs : 15% jusqu'à 1 000 000 € puis 20% au-delà.

Cette approche aboutirait dans l'essentiel des cas à un taux effectif d'IS compétitif de l'ordre de 15% tendant vers 20% (cf. simulation ci-dessous sur la base d'un IS à 8% jusqu'à 300 000 €, puis à 15% et à 20% comme mentionné). Cela s'accompagnerait d'une suppression du dispositif de limitation de l'IS à 15% pour les premiers 42 500 € de résultat²⁸. Les entreprises déficitaires pourraient reporter leurs déficits (constatés le plus souvent lors du démarrage de l'activité) pour neutraliser l'imposition de leurs futurs profits.

IS guadeloupéen - tranches d'imposition du résultat	Taux
Jusqu'à 300.000 €	8%
De 300.001 € à 1.000.000 €	15%
Plus de 1.000.000 €	20%

²⁸ Article 219, I-b du Code général des impôts (CGI)

IS <i>selon barème guadeloupéen</i>		
Montant du résultat	IS	% charge effective d'IS
200 000 €	16 000 €	8%
400 000 €	39 000 €	9,8%
600 000 €	69 000 €	11,5%
800 000 €	99 000 €	12,4%
1 000 000 €	129 000 €	12,9%
1 200 000 €	168 850 €	14,1%
1 400 000 €	208 850 €	14,9%
1 600 000 €	248 850 €	15,6%
1 800 000 €	288 850 €	16%
2 000 000 €	328 850 €	16,4%

Pour promouvoir le développement des petites entreprises, il pourrait être introduit une exonération d'IS pour celles ayant un chiffre d'affaires inférieur HT à 550.000 euros correspondant, par ailleurs, au seuil d'exonération de l'octroi de mer. Un prélèvement pourrait être applicable en fonction du nombre d'employés (350 euros par salarié comme à Saint-Barthélemy). Les précédentes évaluations des taux effectifs n'intègrent pas cette option.

Lorsque ce seuil de chiffre d'affaires serait dépassé et que l'entreprise serait entrée dans le champ de l'IS, il pourrait être envisagé d'autoriser un report en avant des déficits sans limitation et sans plafond (ce qui diffère de l'article 209 du CGI qui plafonne le report en avant). La reconnaissance de profits par les petites et moyennes entreprises ne serait pas entravée par l'impôt de manière immédiate du fait des pertes accumulées lors du démarrage de leur activité.

Cette atténuation de l'IS serait un signal fort adressé aux sociétés de l'archipel et aux investisseurs extérieurs. Il n'y aurait donc plus de système de ZFANG en matière d'IS, mais un IS selon un barème attractif pérennisé de droit commun.

Si cette approche est compatible avec le besoin d'attirer en Guadeloupe certaines professions libérales, comme les médecins ou les experts-comptables, qui ont la possibilité de structurer l'exercice de leur profession avec des sociétés à l'IS, elle permettrait également de proposer un climat favorable aux potentiels investisseurs dans l'« économie verte et bleue » tout en accompagnant les TPE/PME composent 90% du tissu entrepreneurial de l'archipel.

La mise en place de crédits d'impôts ciblés sur l'IS, pour les entreprises qui offrent à leurs salariés des formations pourrait répondre à l'objectif d'étendre les compétences et les qualifications locales.

L'incidence d'une telle mesure sur les recettes fiscales de la Guadeloupe serait à déterminer avec une étude d'impact.

L'évolution statutaire vers une COM serait susceptible de gonfler les ressources IS de la Guadeloupe avec la taxation en Guadeloupe des entreprises établies dans l'Hexagone à travers leur établissement stable ou base fixe d'affaire sur le territoire et le rattachement à la trésorerie de la COM des entreprises guadeloupéenne relevant jusqu'à présent de la Direction des Grandes Entreprises (dont l'IS est perçu à Paris)²⁹.

²⁹ Comme déjà exposé, une entreprise dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut excède 400 millions d'euros ou détenue par une entreprise remplissant l'un de ces critères relève de la DGE.

5.3.2 Impôt sur le revenu

A titre liminaire, la résidence fiscale des particuliers en Guadeloupe devra être définie. Les critères prévus par l'article 4 B du CGI nous semblent adaptés sans modification. Il s'agit du foyer défini comme résidence principale de la famille), ou l'exercice de l'activité professionnelle principale et enfin le centre des intérêts économiques. Ces critères sont alternatifs. Le centre de la vie personnelle avec notamment le critère de séjour principal est aussi applicable aux personnes vivant seules.

Dans un objectif de dynamisation économique, d'attractivité résidentielle et d'incitation à l'investissement, il est proposé de remanier l'impôt sur le revenu applicable en Guadeloupe autour de trois axes principaux.

1. Un barème d'imposition allégé pour les premières tranches de revenus

Afin de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et d'encourager l'activité économique locale (s'agissant des indépendants soumis à l'IR), les taux applicables aux premières tranches de revenus des personnes physiques seraient abaissés. Le revenu ne serait pas imposable jusqu'à 10 000 € puis imposable à 5% jusqu'à 25 000 € et à 10% jusqu'à 40 000 €, puis à 20% jusqu'à 60 000 €. Les tranches suivantes seraient identiques à celles du barème actuel (taux de 30%, 41% et 45%).

IRPP national - tranches d'imposition	Taux
Jusqu'à 11.497 €	0%
De 11.498 € à 29.315 €	11%
De 29.316 € à 83.823 €	30%
De 83.824 € à 180.294 €	41%
Plus de 180.294 €	45%

IRPP guadeloupéen - tranches proposées d'imposition	Taux
Jusqu'à 10.000 €	0%
De 10.001 € à 25.000 €	5%
De 25.001 € à 40.000 €	10%
De 40.001 € à 60.000 €	20%
De 60.001 € à 83.823 €	30%
De 83.824 € à 180.294 €	41%
Plus de 180.294 €	45%

Ce barème est indicatif et est susceptible d'être revu.

La réfaction DOM de 30%, plafonnée à 2450 euros de réduction d'IR serait supprimée pour améliorer la lisibilité de l'impôt, maintenant réduit, y compris, pour les plus aisés.

Cette modulation favoriserait notamment la classe moyenne, aujourd'hui essentielle à la relance de la consommation et de l'investissement local, et l'attractivité du territoire. Ce changement pourrait également inciter à l'obéissance fiscale. Un mécanisme d'amnistie fiscale sur les périodes non prescrites pourrait être envisagé, notamment avec l'Etat.

2. Mise en place d'un régime d'impatriation renforcé (incitatif pour le retour des investisseurs), ouvert aux investisseurs

Pour attirer les talents de l'étranger ou rapatrier les jeunes expatriés pour poursuivre leur formation, un régime temporaire d'exonération partiel de la rémunération des impatriés légèrement différent de celui existant pourrait être instauré (article 155 B du CGI). La prime d'impatriation, bénéficiant au salarié, serait étendue aux investisseurs et entrepreneurs individuels s'installant en Guadeloupe. **50 % des revenus d'activité** professionnelle seraient exonérés pendant une durée de cinq ans, afin d'encourager l'implantation durable de talents et d'entrepreneurs. 50% des revenus passifs de source également, hors Guadeloupe, dont seraient titulaires les impatriés seraient également exonérés. L'objectif est d'attirer non seulement des salariés qualifiés mais aussi des créateurs d'entreprises, investisseurs et professions libérales (tandis que le régime français actuel cible surtout des cadres appelés depuis la France à y exercer un poste) pour l'exercice d'une activité nouvelle et les jeunes Guadeloupéens partis étudier à l'étranger ou dans l'Hexagone. Cette mesure se cumulerait avec la reprise de l'exonération existante d'IFI sur les biens étrangers pendant 5 ans (article 964 du CGI), à supposer que l'IFI soit maintenu (Cf. 5.3.4).

Ces dispositifs sont actuellement invocables par toute personne qui n'aurait pas été résidente fiscale de France pendant les 5 années civiles précédentes. Cette condition devra être revue pour tenir compte de l'autonomie fiscale de la Guadeloupe en prévoyant, par exemple, un délai de 3 ans de non-résidence (avec un régime transitoire).

3. Introduction d'un crédit d'impôt à l'installation

En complément, toute personne venant s'établir en Guadeloupe, impatriée ou non, bénéficierait d'un crédit d'impôt à l'installation équivalant à **20 % des frais d'installation supportés**, plafonné à un montant raisonnable (par exemple 10 000 € de dépenses). Cette mesure vise à réduire le coût de la relocalisation et à compenser en partie les écarts de vie liés à l'éloignement géographique.

Parallèlement, la fiscalité des plus-values mobilières et immobilières, et le régime de l'exit tax, seraient laissés tels quels, afin de ne pas créer d'effet d'aubaine. Par ces ajustements ciblés, la Guadeloupe se donnerait les moyens de renforcer son dynamisme démographique et économique tout en s'inscrivant dans une fiscalité plus compétitive et équilibrée.

Surtout, il pourrait aussi être envisagé d'offrir aux nouveaux résidents, devenus imposables en Guadeloupe, un régime attractif conduisant à exonérer leurs revenus de source hors Guadeloupe (tout en maintenant leur imposition sur les revenus de source locale). Ce régime a été mis en place avec succès par le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal ou encore la Grèce selon diverses modalités. Une taxation forfaitaire pourrait être exigée chaque année (200.000 € en Italie, 100.000 € en Grèce). L'expérience montre que ce dispositif attire les individus fortunés et les professionnels ayant des actifs à l'international.

5.3.3 Octroi de mer et TVA

Avec le statut de COM et le transfert de l'autonomie fiscale, la Guadeloupe serait susceptible de reprendre ces taxes à l'identique, ou de les réformer dès lors qu'elles relèvent de la loi nationale.

Toujours d'un point de vue juridique, si l'octroi de mer était supprimé, la mise en place d'une autre taxe à l'importation nécessiterait l'autorisation du Conseil de l'Union européenne selon le régime dérogatoire actuellement applicable à l'octroi de mer, sauf à ce que la Guadeloupe devienne PTOM.

Force est néanmoins de constater que l'octroi de mer représente 30 % environ des ressources budgétaires de l'archipel et près de 50% avec la TVA. C'est un impôt à l'importation est essentiel tant économiquement que pour le financement des communes.

Il présente néanmoins plusieurs faiblesses de conception et de fonctionnement, avec notamment la multiplicité des taux, sa complexité, l'assujettissement des frais de transit et la double imposition générée par la TVA.

Dans ce cadre, il pourrait être envisagé une réforme par ajustement, en pérennisant l'architecture actuelle des deux taxes comme détaillé ci-après ou/et une réforme plus ambitieuse de simplification et d'optimisation avec la TVA. Cette option nécessiterait un travail technique de conception en profondeur, associé à une étude d'impact.

Une TVA unique fusionnée avec l'octroi de mer pourrait être adossée à la création d'une taxe à l'importation sur les biens concurrençant la production locale (dont un niveau minimum devrait être défini). Cette réforme serait facilitée si la Guadeloupe devenait PTOM, titulaire du droit de douane.

Alternativement, tout en conservant la TVA, l'octroi de mer pourrait être réformé pour répondre à un fonctionnement, comparable à la TVA, parallèlement à l'octroi de mer préservé.

Nous revenons en détail sur ces deux options.

1. La réforme de l'octroi de mer par ajustement

Dans un souci de conformité et de lutte contre la cherté de la vie, l'application de la mesure visant à exclure de la base imposable à la TVA le montant de l'octroi de mer pourrait être envisagée (l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 dispose que l'octroi de mer n'est pas compris dans la base d'imposition de la TVA). La double imposition est réelle et augmente d'autant le montant de la TVA et de la marge sur l'octroi de mer facturée par l'opérateur. Il faudrait revoir les formulaires à l'importation et les factures de telle sorte que le montant de l'octroi de mer apparaisse clairement et distinctement du prix de revient du bien.

Un effort certain de simplification serait également souhaitable. Il s'agirait par exemple de :

- Simplifier en réduisant le nombre de taux à 4 par exemple par référence aux taux les plus utilisés de l'octroi de mer externe ;
- aligner l'assiette pour les régions et les communes, en faisant du taux régional un taux additionnel à celui décidé pour les communes ;
- limiter les changements de taux et d'exonérations à une fois par mandat maximum dans un seul document public ;
- atténuer les effets de l'octroi de mer sur le niveau des prix :
 - étudier la possibilité d'exclure de l'assiette de l'octroi de mer les frais d'assurance et de fret
 - plafonner durablement l'octroi de mer pour les produits de première nécessité ;

- étudier la possibilité d'exclure de l'assujettissement à l'octroi de mer externe les produits pour lesquels il existe un monopole local, ou à l'inverse pour lesquels la production locale pour des produits équivalents est très faible voire inexistante ;
- envisager l'exonération obligatoire et plus seulement facultative du paiement de l'octroi de mer à l'importation pour les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé.

Cette réforme par simplification pourrait être mise en œuvre lors de l'obtention de l'autonomie fiscale.

Selon une évaluation réalisée par Monsieur Didier Payen, Vice-président de l'association des Moyennes et Petites Industries de Guadeloupe et Membre du Conseil économique social et environnemental régional (CESER), l'application de l'article 45 permettrait à recettes constantes d'octroi de mer d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs d'environ 223 millions d'euros, en contrepartie d'un manque à gagner de 35 millions en TVA. Ces évaluations sont réalisées en réduisant d'environ 3% le taux moyen d'octroi de mer.

2. Réforme par fusion avec la TVA régionale

Il s'agirait de n'avoir qu'une taxe essentielle à la consommation pour le consommateur, avec la disparition de l'octroi de mer en tant que tel.

Une solution médiane pourrait consister à transformer l'octroi de mer en TVA régionale avec un fonctionnement comparable à celui de la TVA. Elle viendrait se superposer à la TVA nationale.

Avec le transfert de la compétence fiscale, la TVA nationale deviendrait une ressource de la Collectivité et la superposition de deux TVA pourrait apparaître moins pertinente.

Ainsi, la réforme de l'octroi de mer par transformation en TVA pourrait se traduire par la fusion avec la TVA existante pour ne former qu'un seul impôt.

Néanmoins, cette réforme ne pourrait être envisagée que si la nouvelle Collectivité, devenue compétente fiscalement, et les communes restées dans le ressort de l'État, s'entendaient pour maintenir le bénéfice de la dotation garantie au titre de l'octroi de mer au bénéfice des communes.

Il en serait de même en cas de réforme de l'octroi de mer pour un fonctionnement comparable à celui de la TVA (solution médiane).

Sont abordés ici les principaux contours de cette réforme d'envergure. Si elle était retenue, il conviendrait d'étudier avec précision son fonctionnement et ses répercussions sur le budget de la Collectivité et des communes et son impact sur les prix et la production locale.

L'assiette de la nouvelle TVA régionale devrait être plus élevée car non plus assise sur la valeur CAF mais sur le prix de revient des biens augmentés de leur marge.

La TVA régionale serait également applicable aux prestations de services. Elle serait neutre pour les assujettis (professionnels) comme l'est actuellement la TVA, par compensation ou remboursement.

Les taux seraient les mêmes pour la production locale et importée.

Une taxe spéciale (nouvel octroi de mer) pourrait venir compléter le dispositif en frappant l'importation de biens déjà produits dans l'archipel (voir plus bas).

La TVA régionale permettrait de résoudre le phénomène de double imposition entre l'octroi de mer et la TVA, et supprimerait le cumul des marges imposables, à la charge *in fine* du consommateur.

Une réflexion sur les taux devra être engagée. Aujourd'hui, la taxation moyenne pondérée en Guadeloupe est de 13% (TVA et octroi de mer compris). Le taux moyen pondéré de la TVA est de 6% avec des taux de 8,5% à 1,5%. Le taux moyen pondéré de l'octroi de mer sur le montant des importations est de 7% rapporté au prix de la consommation finale (et de 2,1% sur production locale). Des études d'impact seront nécessaires pour définir les taux, compte tenu de la base élargie.

Cette réforme pourrait être complétée par une taxe d'importation ou un octroi de mer sur les produits venant concurrencer la production locale (dont il faudra définir le niveau ; le ou les taux pourraient se situer entre 10 et 30%). Une exemption pour les produits essentiels pourrait être prévue.

À titre de comparaison, les îles Canaries en Espagne ont introduit l'AIEM ou *Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias*. Il s'agit d'une taxe d'importation sur les biens et services aux Canaries pour lesquels il existe une production locale significative. Elle se décline en 4 taux de 5% à 25% (avec 10% pour certains produits alimentaires). Les produits jugés essentiels sont exonérés (carburant, énergie etc.). L'AIEM complète une « mini TVA », l'IGIC qui fonctionne comme la TVA avec des taux plus bas pour promouvoir le commerce local.

La réforme et l'adoption de cet octroi de mer ciblé devront être validés par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la procédure spéciale d'adoption sur le fondement de l'article 349 du TFUE, sauf si la Guadeloupe évolue vers le statut de PTOM au moment de la réforme.

En synthèse, cette réforme d'envergure présenterait le mérite de simplifier considérablement les taxes de consommation, leur gestion par les opérateurs économiques et leur suivi par les autorités. En cas d'excédent, il pourrait être restitué aux consommateurs à travers un abaissement des taux susceptibles d'être modulables. Simplification et lisibilité devraient ainsi profiter, tant aux opérateurs économiques, qu'à la Collectivité.

5.3.4 Autres impôts et taxes

Une réforme ou suppression des droits de donation ou de succession (droits de mutation à titre gratuit) ne semble pas s'imposer sauf à prévoir des dispositifs d'exonération ciblés pour faciliter la transmission de terres agricoles ou préserver la conservation du patrimoine foncier au sein des familles. Des conditions de conservation (5 à 10 ans) pourraient assortir ces mesures. De même, le dispositif d'allègement de 75% existant en cas de transmission d'entreprise pourrait être simplifié (article 787 B et C du CGI).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) n'appellent pas de réforme ou ajustement particulier.

Les DMTO appliqués sur le territoire guadeloupéen sont complétés par une compensation provenant du fonds de péréquation auquel chaque département contribue. Cette situation complique l'identification précise du montant des DMTO exclusivement liés aux actes réalisés sur le territoire. Ces fonds sont ensuite redistribués au département. Le mécanisme de péréquation serait neutralisé en cas d'acquisition de l'autonomie fiscale. Il représente 42 millions d'euros en 2023 (tandis que les recettes réelles se situent autour de 25 millions d'euros pour le territoire).

L'impôt sur la Fortune Immobilière (IFI) rapporte 3 millions d'euros au budget de la Guadeloupe. Indépendamment de toute considération politique, il apparaît légitime de s'interroger sur le maintien d'un tel système d'imposition du patrimoine. Il n'en existe pas d'équivalent dans les Caraïbes. Il lance un signal mitigé en matière d'attractivité pour d'éventuels investisseurs ou cadres. Dans ce contexte, une réflexion pourrait être menée pour évaluer l'opportunité de le supprimer pour s'aligner sur l'environnement international.

Alternativement, si l'IFI devait être maintenu, des systèmes d'abattement ou d'exonération pourraient être envisagés. Une exonération partielle ou totale sous condition de résidence sur place pendant 3 ou 5 ans et/ou de réalisation d'investissements productifs dans des secteurs prioritaires en Guadeloupe pourrait être étudiée. En tout état de cause, l'exonération existante pendant 5 ans sur les biens étrangers pourrait être pérennisée pour attirer cadres et investisseurs étrangers (article 964 du CGI).

Les taxes foncières devraient rester du ressort de l'État en cas d'évolution vers le statut de Collectivité d'outre-mer. Les communes et EPCI ne peuvent être des collectivités secondaires de la Collectivité devenue unique. De manière exceptionnelle, la compétence fiscale des communes a été transférée à la collectivité de Polynésie Française. Ce transfert de compétence reste isolé.

La taxe de séjour est également du ressort des communes. Elle est définie par un barème journalier entre 0,70 et 4,80 euros. Il nous semble que la nouvelle collectivité pourrait également adopter une taxe de séjour distincte dans la mesure où nous comprenons que le marché serait susceptible de l'absorber. Son montant pourrait se situer entre 5 et 10 euros selon les catégories hôtelières. Une étude d'impact devrait ici encore être nécessaire.

La question de péages pourrait se poser, s'agissant de prélèvements fonction de l'intensité de l'usage d'un service dont l'utilisateur peut encourager l'entretien et l'amélioration par sa contribution. Touchant au quotidien de la population, ce type de contribution doit néanmoins être envisagé (si cela devait être le cas) avec précaution.

5.3.5 Adhésion à l'impôt et lutte contre l'économie souterraine

La simplification et l'adoption de taux nominaux réduits devraient favoriser l'adhésion à l'impôt pouvant être perçu comme non pénalisant.

Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'importance de l'économie souterraine en Guadeloupe. Si la Collectivité souhaitait la réduire, une technique éprouvée dans certains pays est la « loterie fiscale ». Il s'agit d'inciter la population à demander des factures officielles (avec TVA) lors des achats. En échange des factures, le droit est donné de participer à une loterie avec des prix en argent ou en biens.

Ce système peut apparaître étonnant mais il a fait ses preuves dans nombre de pays où il a permis de diminuer l'économie souterraine et à augmenter les recettes publiques (Taïwan, Portugal, Brésil, Slovaquie et Malte).

Sa mise en place en France a été évoquée par Bruno Lemaire et Gérard Darmanin en 2018 avant d'être abandonnée.

L'opportunité de son introduction en Guadeloupe reste à étudier. Il conviendrait en particulier de vérifier qu'elle ne soit pas disproportionnée par rapport à l'étendue réelle de l'économie souterraine, du fait du coût de sa mise en place et d'un potentiel risque d'image négative, la loterie étant perçue comme un jeu d'argent.

* *

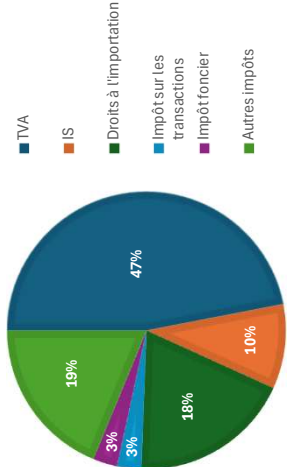
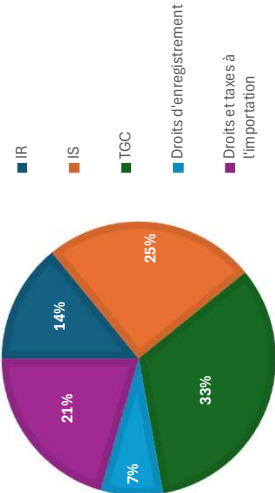
*

**ANNEXE 6 – CHIFFRAGE
PRÉLIMINAIRE CONCERNANT
L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 POUR
L'OCTROI DE MER**

Simulation fontionnement OM comme une tva bis

MARCHE GUADELOUPE											
libelle	actuel	tx MP	application Art45	var %	variations VA	RECETTE OM FIGÉE EN VAL ABSOLUE et application ART45	var %	variations VA			
caf	3 547 169 811,32 €		caf		3 547 169 811,32 €	3 547 169 811,32 €					
om+omr 2023	~~376 000 000,00 €~~	10,60%									
assiette marge	3 923 169 811,32 €		assiette marge		3 547 169 811,32 €	3 547 169 811,32 €		(376 000 000,00)			(376 000 000,00)
marge 50%	1 961 584 905,66 €	50%	marge 50%	-9,58%	1 773 584 905,66 €	1 773 584 905,66 €	-9,58%	(188 000 000,00)			(188 000 000,00)
pv ht conso	5 884 754 716,98 €		pv ht conso		5 320 754 716,98 €	5 320 754 716,98 €	-9,58%	(564 000 000,00)			(564 000 000,00)
tva	370 739 547,17 €	6,30%	tva	-9,58%	335 207 547,17 €	335 207 547,17 €	-9,58%	(35 532 000,00)			(35 532 000,00)
			om	50,0%	~~564 000 000,00 €~~	om taux baissé à	0%				
pv ttc conso	6 255 494 264,15 €		pv ttc conso	-0,57%	6 219 962 264,15 €	~~376 000 000,00 €~~ 6 031 962 264,15 €	-3,57%	(35 532 000,00)			(223 532 000,00)
			Montant de recettes OM dispo sans impacte prix au consommateur = augm recette sup OM+OMR + Baisse recette tva		223 532 000,00 €			Recette affectable soit en baisse du taux om soit bons achats ciblés sur les menages necessiteux ou combinaisons ou augmentation recette des collectives	Toute la Variation om+omr et tva impacte le consommateur		

ANNEXE 7 – TABLEAU COMPARATIF DE LA FISCALITÉ DES COM

Polynésie française	Nouvelle Calédonie
Autonomie fiscale avec le Code des impôts de Polynésie française	Autonomie fiscale avec le Code des impôts de Nouvelle-Calédonie
1 milliards €	1,7 milliards €
Répartition des recettes fiscales de la collectivité en 2023 	Répartition des recettes fiscales de la collectivité en 2023 
Contribution de solidarité territoriale : jusqu'à 28% pour salaires (au dessus de 20.000 €), jusqu'à 3,25% pour revenus BIC, 5% pour dividendes et intérêts	Impôt sur le revenu avec barème progressif allant jusqu'à 40% au delà de 38k€ environ
NA	NA
NA	Droits de succession - exonération totale pour les héritiers en ligne directe et conjoints survivants
IS au taux de 25% (taux réduit de 20% pour certains secteurs de l'énergie, numérique, recherche)	IS au taux de 30% (taux réduit de 15% pour certaines sociétés) + contribution additionnelle à l'IS de 3% sur les bénéfices distribués si distributions supérieures à 250.000 € environ
TVA au taux normal de 16% (biens) et 13% (services) / taux réduit de 5%	TVA remplacée par une taxe générale sur la consommation (TGC) avec un taux normal de 11%, un taux supérieur de 22%, un taux spécifique de 6% et un taux réduit de 3%
Pas de droit de quai / octroi de mer	Pas de droit de quai / octroi de mer
Compétence de la Collectivité	Compétence de la Collectivité (Contribution calédonienne de solidarité)

Barbade	Antigua-et-Barbuda	Saint-Kitts-et-Nevis
Etat indépendant	Etat indépendant	Etat indépendant
Impôt sur le revenu au taux de 12,5% jusqu'à 50.000 Dollar de Barbade (soit environ 20.000 €) et un taux de 28,5% au-delà de ce seuil.	NA	NA
NA	NA	NA
NA	NA	NA
IS au taux de 9% pour les entreprises dont le revenu brut est supérieur à 2 millions BBD (soit environ 800.000 €) / 5,5% pour les petites entreprises dont le revenu brut est inférieur à 2 millions	IS au taux de 25%	IS au taux de 25%
TVA au taux normal de 17% (taux réduit de 7,5%)	TVA (ABST) au taux normal de 17%	TVA au taux normal de 13%
Droit d'accise sur les marchandises importées	Frais de recouvrement et de recettes de 10% sur les marchandises importées ou produites à Antigua sur la base de la valeur CAF	Taxe douanière de 6% sur toutes les importations

ANNEXE 8 – COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS RÉALISÉES

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

1. **Isabel MICHEL-GABRIEL**, Présidente de la Commission Économie de l'UDE-MEDEF de Guadeloupe, le 8 avril 2025 ;
2. **Christophe WACHTER**, Président du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) Guadeloupe, le 14 avril 2025 ;
3. **Patrick VIAL-COLLET**, Président de la Chambre de Commerce des Îles de Guadeloupe (CCI), le 14 avril 2025 ;
4. **Jean-Yves LE GALL**, Directeur Régional des Finances Publiques de Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le 16 avril 2025 ;
5. **Didier PAYEN**, Membre du CESER, économiste, le 17 avril 2025 ;
6. **Valérie SAMUEL-CESARUS**, Présidente du Comité du Tourisme des Îles de Guadeloupe (CTIG), le 17 avril 2025 ;
7. **Nadia DAMARDJI**, Consultante en politiques publiques au sein du cabinet Action Publique Conseil, le 22 avril 2025 ;
8. **Pierre-Jean DALLEAU**, Directeur de la Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) de Guadeloupe, le 25 avril 2025.

Isabel MICHEL-GABRIEL**Présidente de la Commission Économie de l'UDE-MEDEF de Guadeloupe****Avocate au barreau de Guadeloupe, spécialiste en droit fiscal et douanier****Membre du Conseil de l'Ordre**

Maître Isabel Michel-Gabriel s'est spécialisée depuis une dizaine d'années dans la défense des intérêts fiscaux des contribuables ultra-marins (entreprises et particuliers) à travers des dossiers les opposant aux administrations fiscales et douanières.

Elle assiste également les professions libérales et les dirigeants d'entreprises de toutes tailles et de groupes de sociétés dans la stratégie fiscale adaptée tant pour la création, la cession et les restructurations de sociétés, que pour la transmission de patrimoine ou l'implantation à l'étranger.

A titre liminaire, Maître Michel-Gabriel souligne diverses particularités du contexte guadeloupéen dans lequel s'inscrit notre mission :

- L'existence de décalage parfois conséquents entre les montants émis d'impôts et ceux recouvrés ;
- Le poids des coûts afférents aux différents régimes de protection sociale, qui doivent être pris en compte dans la conception d'une évolution statutaire.
- L'importance du chômage sur le territoire guadeloupéen.
- L'existence d'un fort engagement de l'État sur le territoire, à travers un effectif plus conséquent de fonctionnaires que sur le territoire français dans son ensemble.

Concernant l'identification d'enjeux propres au territoire**Point d'attention concernant les difficultés de recouvrement des recettes fiscales**

Une difficulté majeure porte sur le recouvrement des impôts en Guadeloupe émis par voie de rôle. Les défaillances de déclaration et de paiement sont comparées à celles observées dans des États comme la Grèce. Au regard de sa pratique professionnelle, Maître Michel-Gabriel observe un contentieux important lié au recouvrement de l'impôt.

Au cas particulier de la collecte des taxes foncières, notre interlocutrice souligne qu'il existe également un problème d'adressage et estime qu'environ un tiers des constructions ne sont pas peut-être pas correctement répertoriées.

Le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source a toutefois amélioré les résultats du recouvrement.

Économie et démographie

L'économie informelle est significative, ce phénomène étant notamment lié à l'immigration depuis les territoires voisins. La population immigrée originaire des îles voisines est généralement peu qualifiée et également attirée par l'existence de systèmes de minima sociaux plus avancés que dans son État d'origine (cas de l'immigration haïtienne entre autres).

Les problématiques démographiques se conjuguent à des défis liés à la sécurité, la salubrité et l'accès à l'eau en particulier.

La dépendance de la Guadeloupe au tourisme est soulignée, ce secteur constituant la principale source de revenus (1,9 millions de touristes par an environ).

Concernant des points de frustration actuels des entrepreneurs locaux

L'eau est essentielle pour le bon fonctionnement de toute entreprise et notamment du secteur du tourisme. Sans un approvisionnement fiable en eau et un traitement performant des eaux usées, les entreprises rencontrent des difficultés de fonctionnement, ce qui impacte directement leur productivité. Or, des problèmes récurrents se posent et il a pu être constaté de grandes difficultés d'alimentation et des pannes pour un très grand nombre de stations d'épurations. Il arrive que des plages soient directement touchées par des problèmes d'eaux usées non traitées, ce qui est problématique dans la mesure où celle-ci sont la première vitrine de l'île.

La sécurité est problématique, notamment du fait de l'existence de véritables gangs qui sévissent dans les zones d'activité.

Le coût du travail demeure élevé, le niveau des charges sociales et des salaires constituant une à la compétitivité et un frein à l'embauche de nouveaux employés.

Le chômage pourrait être endigué plus efficacement en offrant des formations adaptées aux métiers locaux. Les formations actuelles ne répondent en effet pas toujours aux besoins du marché du travail guadeloupéen, ce qui empêche une insertion professionnelle optimale des jeunes et des demandeurs d'emploi.

La superposition de normes administratives complexes rend les démarches administratives lourdes et compliquées pour les entreprises, et mal adaptées au territoire. Cela est décourageant et entraîne des coûts supplémentaires.

Leviers fiscaux suggérés

L'introduction d'une taxe à la consommation plus adaptée au territoire. Cette taxe découlerait de la fusion de l'octroi de mer et de la TVA, avec des taux modulables afin de protéger la production locale et les produits de première nécessité. Il a été parfois suggéré d'adopter un système de différentiel de taux entre les produits importés et ceux fabriqués localement. Cependant, ces différentiels de taux peuvent être critiquables, d'où l'idée d'élargir l'assiette fiscale (notamment aux services) et de créer un système de récupération efficace (ce qui permettrait aux TPE de récupérer la taxe et de ne pas supporter les coûts). La taxe serait donc bien, in fine, supportée par le consommateur final.

Attractivité de l'impôt sur le revenu pour les jeunes. Dans un contexte de déclin démographique, l'idée d'encourager le retour des jeunes et plus généralement d'attirer des impatriés a été évoquée à travers une exonération de l'Impôt sur le Revenu (IR) sur une période donnée. L'objectif serait de mettre en place des régimes fiscaux temporaires incitatifs ou un IR simplifié et réduit avec un taux fixe ciblant ces populations.

Planification de l'instauration d'une zone franche globale d'activité d'ici 2030. Il a été proposé de planifier la création d'une zone franche globale d'activité pour 2030 sur toute la Guadeloupe. Une étude d'impact serait nécessaire afin d'évaluer les retombées sur le taux de chômage et d'analyser les effets d'une telle mesure sur l'économie locale.

Allègement des charges sociales dans des secteurs ciblés. Dans les secteurs du BTP et de l'agriculture particulièrement, les charges sociales élevées posent des problématiques de compétitivité sur le bassin

caribéen et incitent à l'emploi informel. Un basculement vers le secteur formel pourrait s'opérer en allégeant les charges sociales, le but étant de réduire le coût du travail, jugé trop élevé. Dans le cadre de « la lutte contre la vie chère », les organisations économiques de la Guadeloupe proposent aussi d'instaurer une exonération totale des charges sociales afin de redonner du pouvoir d'achat aux salariés.

Dynamisation des zones sensibles. Il a été proposé de dynamiser les zones sensibles telles que Pointe-à-Pitre et Basse-Terre en offrant des exonérations fiscales afin de stimuler les investissements et inciter l'installation d'entreprises et de commerces dans ces zones. Notre interlocutrice souligne que les Zones Franches Urbaines (ZFU) ont été supprimées en Guadeloupe et les Zones de Revitalisation Rurale (ZRR) n'ont jamais existé.

Développement de l'autonomie alimentaire. Un problème d'autonomie alimentaire a été mis en évidence. Comparée à la République Dominicaine notamment, la Guadeloupe dépend fortement du point de vue agricole des secteurs de la canne à sucre et de la banane. En outre, la Guadeloupe n'est pas auto-subsistante sur plan alimentaire. L'agriculture demeure largement financée par l'État via des subventions (exemple : la principale usine de sucre de l'Île reçoit des subventions de l'État pour éviter le chômage de ses salariés). Le manque de diversification alimentaire entraîne une dépendance à l'importation de produits alimentaires, ce qui représente un défi économique majeur à long terme.

Commentaires généraux sur certaines des 153 préconisations du Congrès des élus de Guadeloupe :

- Préconisation n°42 : « *Comblent 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.* » Avant la réforme de 2019, les professions de conseil et d'expertise comptable bénéficiaient d'un abattement similaire à celui des autres secteurs, ce qui leur permettait d'être plus compétitives pour recruter des collaborateurs en provenance de l'Hexagone. Ces secteurs rencontrent actuellement des difficultés pour embaucher et sont concurrencés par des intervenant agissant parfois en dehors de tout cadre réglementé, ce qui constitue un danger pour les entrepreneurs de l'archipel.
- Préconisation n°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.* » Il est à noter que la reconduction des zones de duty-free a déjà été mise en œuvre par le législateur³⁰.
- Préconisation n°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).* » Il y a de nombreux territoires ruraux en Guadeloupe qui sont parfois désertés et aucune ZRR n'existe actuellement sur le territoire.

³⁰ Article 105 de la Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 a prolongé le régime de vente hors taxes (duty-free) de l'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 jusqu'au 1er janvier 2026. Un décret n°2024-89 a étendu les duty-free aux bateaux de croisière.

- Préconisation n°45 : « *Porter le taux des dispositifs de défiscalisation facilitant l'investissement des PME (Loi Madelin) de 25 à 50%. Favoriser la réduction d'impôt - Loi Madelin.* » Cette mesure serait pertinente selon notre interlocutrice.
- Préconisation n°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.* » Cf. observations précédentes.

Notre interlocutrice insiste généralement sur la nécessité d'une étude d'impact économique approfondie préalablement à l'instauration de mesures fiscales qui seraient prises dans le cadre de l'instauration d'une communauté unique.

Christophe WACHTER

Président du Conseil économique social et environnemental régional (CESER) Guadeloupe

Christophe WACHTER est président du CESER et secrétaire général de l'association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe. Il a participé à différents projets au cours des dernières années, notamment :

- *Entre 2002 et 2003, le projet guadeloupéen pour des leviers fiscaux, à travers des banques d'investissement ;*
 - *En 2019 aux travaux du congrès pour formuler des propositions fiscales ;*
 - *Il a été secrétaire général des petites et moyennes industries ;*
 - *Il a développé une expertise sur l'octroi de mer.*
-

Réforme de l'octroi de mer.

Conformément à l'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, l'octroi de mer ne devrait pas être intégré dans l'assiette de la TVA. Toutefois, cette disposition n'est pas appliquée à ce jour, en raison de l'absence de décret d'application et de difficultés techniques liées à la mise en conformité des outils informatiques de gestion. Or, une application correcte du dispositif pourrait représenter un gain de trois points de PIB pour l'économie guadeloupéenne.

Par ailleurs, l'octroi de mer constitue une ressource majeure pour les collectivités locales, représentant environ **46 % de leur budget**. Son rôle structurant dans la préservation de l'activité industrielle locale est également souligné, notamment grâce à un système de différenciation des taux qui permet de limiter la concurrence extérieure.

Une réforme du système de fiscalité indirecte est envisagée, à travers la simplification des dispositifs actuels. Cette évolution pourrait prendre la forme d'un impôt unique sur la consommation, articulé autour d'un taux fixe et récupérable, visant à assurer une meilleure lisibilité pour les opérateurs économiques et à alléger les charges administratives. Toute réforme devra cependant être précédée d'une étude d'impact économique et social afin d'en mesurer les conséquences sur les entreprises locales.

Réforme des politiques publiques en Guadeloupe.

Un consensus se dégage quant à la nécessité de refonder les politiques publiques mises en œuvre en Guadeloupe. Les dispositifs actuels, trop souvent perçus comme transitoires ou adaptatifs, ne répondent plus aux attentes de la population, qui aspire à des mesures robustes, structurées et adaptées aux spécificités locales.

L'élaboration de ces politiques pourrait s'inspirer de modèles développés dans d'autres territoires insulaires, notamment en matière d'environnement, de fiscalité écologique ou de taxation ciblée des industries à fort impact (gaz, pétrole). L'accent devra être mis sur des politiques de long terme, intégrant les contraintes géographiques, démographiques et environnementales propres à l'archipel.

Stratégie de redynamisation des centres-villes.

Une orientation forte a été identifiée en faveur de la revitalisation des centres urbains, en particulier à Basse-Terre et Pointe-à-Pitre. Cette stratégie vise à encourager la réinstallation de commerces et d'activités de proximité, tout en valorisant le patrimoine bâti.

Plusieurs leviers fiscaux sont envisagés à cet effet :

- Mise en place d'exonérations d'impôt sur le revenu pour les particuliers et les entreprises implantés dans les centres-villes ;
- Octroi d'exonérations de taxe foncière sous condition de réhabilitation des biens immobiliers, avec une incitation à l'utilisation de matériaux locaux ;
- Exonération des revenus fonciers générés par la location de biens situés en centre-bourg, notamment pour des projets d'habitat étudiant ou de résidences universitaires ;
- Par ailleurs, une réforme plus large de la fiscalité sur la consommation est jugée nécessaire, le système actuel étant peu efficient et inadapté aux spécificités locales.
- L'économie guadeloupéenne continue d'être fortement dépendante des transferts publics, comme en témoigne le nombre élevé de fonctionnaires territoriaux. Une réorganisation du secteur public est envisagée, visant à concentrer les efforts sur les missions prioritaires et à favoriser davantage le développement du secteur privé.

Patrick VIAL-COLLET

Président de la Chambre de Commerce des Îles de Guadeloupe (CCI)

Patrick Vial-Collet est un entrepreneur guadeloupéen et président de la Chambre de Commerce et d'Industrie des Îles de Guadeloupe (CCIIG) depuis 2017, réélu en 2021. Il dirige le groupe Des hôtels et des îles, acteur majeur du secteur touristique en Guadeloupe. Il est également engagé dans la restauration et l'immobilier.

Ancien président de l'Union des Entreprises (UDE), Patrick Vial-Collet joue un rôle actif dans le développement économique du territoire. À la tête de la CCIIG, il promeut la proximité avec les entreprises locales et défend une vision ambitieuse du tourisme, fondée sur la diversification de l'offre et l'innovation.

Les défis fiscaux en Guadeloupe. Le montant des impôts recouvrés en Guadeloupe demeure significativement inférieur au montant des impositions émises. Cette situation complexifie l'appréhension exacte du rendement fiscal réel sur le territoire. Elle trouve en partie son origine dans la structuration du tissu économique local, majoritairement constitué de très petites entreprises (TPE), lesquelles se heurtent à des difficultés d'accès au marché et à la création d'emplois.

État des lieux des expérimentations d'autonomie fiscale. Plusieurs territoires d'outre-mer ont engagé des démarches en matière d'autonomie fiscale (Saint-Barthélemy, Martinique, Guyane, Réunion), non pas dans une logique d'allègement, mais de recherche d'efficacité fiscale. La tendance à la réduction des taux d'imposition, combinée à l'augmentation des dispositifs d'exonérations, d'aides à l'investissement et de fiscalité dérogatoire, contribue à une complexification notable du système fiscal.

Les entreprises locales dénoncent une fiscalité jugée trop contraignante. Elles restent particulièrement sensibles aux éléments suivants :

- *Infrastructures de desserte* (ports, aéroport, réseau routier) : jugées relativement performantes.
- *Électricité* : grâce à la péréquation nationale, les coûts sont compétitifs, avec une gestion assurée par EDF.
- *Eau* : bien que la ressource soit disponible, son acheminement reste problématique.
- *Logement et transport des salariés* : le marché immobilier subit une pression croissante liée au tourisme, tandis que les transports publics sont peu efficaces, notamment les soirs, dimanches et jours fériés.

Contraintes liées aux normes des outre-mer. Les normes applicables dans les outre-mer engendrent des surcoûts importants, sans que les crédits d'impôt ne permettent d'en compenser les effets. Cela nuit à la compétitivité de secteurs clés comme le tourisme. À titre d'exemple, l'interdiction d'exploiter des restaurants de plage en Guadeloupe constitue un frein à l'attractivité, contrairement à ce qui est observé dans les îles voisines.

Perspectives de réforme et conditions d'un transfert de compétences. Toute réflexion sur une évolution statutaire devra intégrer plusieurs éléments structurants :

- *Négociation de la dotation de compensation ;*
- *Caractéristiques démographiques et fiscales :* Sur près de 95 000 foyers, seulement 25 % des Guadeloupéens sont soumis à l'impôt. De plus, les recettes fiscales proviennent principalement des entreprises. Néanmoins, l'instauration du prélèvement à la source a eu un impact positif, contribuant à une amélioration du recouvrement. À titre d'exemple, Saint-Barthélemy a procédé à une simplification de son système fiscal en instaurant un impôt à taux unique de 5 %, une démarche fréquemment citée comme un modèle propice à l'attractivité économique. ;
- *Le degré de dépendance à l'État* soulève des questions concernant la capacité à garantir la viabilité économique en cas de transfert de compétences ;
- *Rôle de l'Union européenne :* Les aides structurelles (FEDER, FSE) jouent un rôle crucial dans l'équilibre économique des DOM, qui ne possèdent pas les mêmes capacités d'adaptation que les régions hexagonales face aux exigences européennes.

Réflexion autour de la réforme de l'octroi de mer. L'idée de fusionner l'octroi de mer avec une TVA locale sur la consommation fait l'objet d'un intérêt particulier. Cette réforme viserait à élargir l'assiette de l'imposition tout en améliorant la prévisibilité et la contribution de tous les consommateurs au financement public. Cependant, toute transformation de l'octroi de mer doit prendre en compte ses fonctions actuelles :

- Cette taxe constitue un mécanisme protecteur pour les producteurs locaux réalisant de faibles marges ;
- Elle représente une source majeure de financement des collectivités territoriales ;
- Il s'agit d'un dispositif à impact différencié selon les secteurs, reportant l'effort fiscal sur le consommateur final.

En Guadeloupe, la pression concurrentielle est élevée dans la majorité des secteurs, à l'exception de quelques monopoles (eau, port, aéroport). Le consommateur est sensible au prix, ce qui complique la mise en œuvre de politiques de soutien à la production locale si les prix ne sont pas compétitifs.

Etude de l'économie locale. Depuis un an, les services fiscaux conduisent une étude trimestrielle sur les déclarations de TVA afin de mesurer l'évolution économique des secteurs d'activité. Bien que cette analyse ne prenne pas en compte l'inflation ni les effectifs d'entreprises, elle permet de dégager des tendances générales de consommation.

Les résultats révèlent que la Guadeloupe résiste globalement mieux que la France hexagonale à la crise. Toutefois, cette résilience est principalement portée par les grandes entreprises, tandis que les TPE, qui représentent 97 % du tissu économique local (environ 32 000 entreprises), restent fragiles. Le risque d'une crise systémique touchant les petites entreprises est réel.

Les contraintes liées à l'exportation. Les perspectives d'exportation restent limitées, en raison de coûts de production nettement supérieurs à ceux des concurrents régionaux. Toutefois, l'adoption d'un modèle basé sur le coût marginal, et non sur le coût réel, pourrait offrir une ouverture vers les marchés extérieurs. Parmi les propositions avancées figure l'instauration d'un octroi de mer à l'exportation, visant à soutenir la compétitivité de la production locale.

Atouts structurels de la Guadeloupe. Le tourisme représente l'un des rares secteurs dynamiques de l'économie locale. Comparée aux autres îles de la région, la Guadeloupe bénéficie d'atouts objectifs tels

que la diversité de ses paysages et son attractivité touristique ; sa réputation gastronomique et son mode de vie de qualité ; un faible niveau d'insécurité ; la présence de sportifs de haut niveau ; ainsi que le potentiel de développement du tourisme de croisière (jusqu'à un million de passagers par an).

Ainsi, le tourisme doit être considéré comme un levier stratégique pour le développement économique. Cela nécessite la création de zones d'activités, la formation aux métiers de l'hôtellerie, ainsi que la promotion des circuits courts, notamment dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture locale.

Jean-Yves LE GALL**Administrateur général des Finances Publiques****Directeur Régional des Finances Publiques de Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin**

Jean-Yves Le Gall est directeur régional des Finances publiques de la Guadeloupe depuis mars 2023. Il a occupé divers postes au sein de la DGFIP, notamment en Ile-et-Vilaine et en Côtes-d'Armor. En Guadeloupe, il promeut les métiers des Finances publiques et soutient les entreprises locales via le COTEFI.

Monsieur Le Gall était accompagné de Monsieur David Girardot, en charge du pôle fiscal, de la sécurité juridique et de l'accompagnement des entreprises à la Direction régionale des Finances Publiques.

Le projet de Collectivité d'outre-mer. Une attention particulière est portée aux interactions futures entre les communes et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Il a été précisé que les impôts municipaux ne seraient pas intégrés dans le dispositif fiscal envisagé, seules les taxes d'origine étatique, relevant des compétences communales et régionales, seront prises en compte. La répartition des recettes prévoit que deux tiers seront affectés à l'octroi de mer communal, tandis que le tiers restant reviendra à l'octroi de mer régional. Sur un total de 360 millions d'euros, 90 millions seront spécifiquement consacrés à l'investissement.

En ce qui concerne l'évolution de l'octroi de mer, monsieur Le Gall a activement contribué aux travaux ayant abouti à son intégration partielle dans le dispositif de la TVA, conformément aux dispositions de l'article 45. Il a par ailleurs souligné l'existence d'une position globalement partagée à l'échelle du territoire sur cette question. La question de la déductibilité effective de l'octroi de mer a également été soulevée. Bien que le MEDEF se soit engagé dans une réflexion sur ce sujet, aucun rapport officiel n'a été rendu public à ce jour.

Observations sur les droits de mutation et les taxes foncières.

En 2023, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) s'élevaient à 25 millions d'euros, tandis que les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), incluant successions et donations, atteignaient les 38 millions d'euros.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) appliqués sur le territoire guadeloupéen sont complétés par une compensation provenant du fonds de péréquation. Autrement dit, en plus des DMTO perçus sur les actes réalisés sur le territoire, la Guadeloupe bénéficie d'une compensation nationale issue de ce fonds, auquel chaque département contribue. Ces fonds sont ensuite redistribués, comme en atteste l'analyse des comptes du département. Toutefois, dans l'hypothèse d'un transfert de compétences transformant la Guadeloupe en Collectivité d'outre-mer (COM), les mécanismes de péréquation deviendraient obsolètes, la Guadeloupe ne restant plus un département éligible à ce fonds. Cette situation complique l'identification précise du montant des DMTO exclusivement liés aux actes réalisés sur le territoire.

Concernant les taxes foncières, la documentation présente la taxe foncière brute émise à l'échelle globale, mais une partie des données relatives à Saint-Martin doit être exclue. Ce qui est essentiel n'est pas le montant total de l'émission, mais la répartition des taxes entre le département et la région. Ces informations sont détaillées dans les comptes de la région et du département. Les taxes foncières constituent une part significative des recettes fiscales, en grande partie en raison des bases cadastrales élevées et des taux également élevés. Le créancier final étant l'État, en cas de changement de statut, seules les recettes effectivement perçues seraient disponibles.

Observations sur la TVA. Le chiffre d'affaires déclaré à la TVA constitue un indicateur pertinent, offrant une vue d'ensemble du chiffre d'affaires global de la Guadeloupe. Environ 80 % des entreprises de Guadeloupe sont sous la compétence de la région, tandis que 20 % relèvent de la DGE. De plus, 80 % des recettes de l'IS sont soumises à un taux de 15 %, représentant ainsi la majorité des entreprises, en particulier les grandes entreprises, qui sont les principales contributrices.

Observations sur l'IR. Le taux de non-imposition à l'impôt sur le revenu (IR) est de 75 %, et environ 9 % de la population bénéficie de crédits d'impôt. Concernant les entreprises, le taux de déclaration spontanée des résultats s'élève à 40 %, tandis qu'après rappel, il atteint 80 %. Une proposition a été avancée concernant l'instauration d'un taux fixe de 10 %, dans l'objectif de favoriser l'adhésion à l'impôt. Cependant, il a été souligné que cette proposition pourrait poser une difficulté d'ordre constitutionnel, puisqu'elle impliquerait la création d'une taxe personnalisée, ce qui serait contraire au principe de contribution selon les moyens de chacun.

Observations sur l'organisation de cette réforme.

La source de financement des communes constitue un facteur déterminant. Il est essentiel de trancher sur l'application de deux dispositifs distincts. Le recours aux administrations de l'État pour la détermination de l'assiette et le recouvrement de l'impôt pourrait s'avérer nécessaire. Cette question soulève un choix crucial : opter pour un renforcement des outils informatiques, ou maintenir une continuité entre l'ancien et le nouveau système.

La gestion d'une fiscalité dérogatoire n'est pas conçue pour être aisément mise en œuvre, en particulier avec 280 000 foyers fiscaux. Cela pourrait entraîner un véritable défi pour le recouvrement de l'impôt, surtout si la période de transition n'est pas correctement gérée. Les élus ayant adopté les résolutions ne souhaitent pas procéder à une réforme du système de collecte pour l'instant, un facteur déterminant à prendre en compte dans la gestion de cette problématique.

L'approche par prorata n'étant pas adéquate, il convient de majorer le produit. De plus, il n'existe pas de traces comptables des recettes spécifiquement liées à l'IS et à la TVA en Guadeloupe, notamment pour les entreprises d'autres îles qui travaillent sans déclaration.

Enfin, un transfert des produits des taxes sur le carburant vers les taxes sur l'énergie est prévu. Cette autonomie fiscale permettrait d'ajuster les finances, bien que cela ne soit pas encore réalisé.

Proposition d'un taux à 10 %.

Il est proposé d'instaurer un taux d'imposition de 10 % afin de favoriser l'adhésion à l'impôt, sans pour autant réduire les seuils d'imposition. Cette mesure viserait à établir un seuil pour éviter toute perte fiscale, tout en rendant le système fiscal plus attractif pour les investisseurs étrangers.

En réponse à cette proposition, l'expérience de Saint-Martin a été mentionnée, où de nouveaux enjeux fiscaux ont émergé, en particulier concernant des entités comme EDF. Si la Guadeloupe devenait fiscalement autonome vis-à-vis des entreprises, l'instauration d'un taux de 10 % pourrait représenter un avantage significatif pour de grandes entreprises telles qu'EDF. Cette situation soulève la question de

l'impact de cette mesure, notamment sur les petites entreprises qui pourraient en subir les répercussions économiques.

Les enjeux liés à l'autonomie.

La fiscalité doit être un instrument au service du financement des politiques publiques. Il a été souligné qu'entre 2022 et 2024, les recettes fiscales ont progressé de manière significative. Toutefois, concernant l'impôt sur le revenu (IR), il a été mentionné qu'une partie des impôts émis n'avait pas été recouvrée. Des spécificités ont été mises en lumière concernant les limitations fiscales applicables à Saint Martin :

Saint Martin ne dispose pas d'autonomie en matière de prélèvements sociaux, qui relèvent de la compétence de l'État.

La compétence fiscale est restreinte et dépend des compétences locales des collectivités. Il n'existe pas de fiscalité spécifique, qu'elle soit budgétaire ou incitative, pour les domaines relevant de l'État. Toutefois, à titre exceptionnel, un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) local a été approuvé par le Conseil d'État à Saint-Martin, bien que les compétences fiscales y demeurent limitées.

Concernant Saint-Martin, une condition de résidence de 5 ans pour les résidents de France est exigée avant le transfert de résidence fiscale, ce qui impacte notamment l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI).

L'avis n°381.054 du Conseil d'État, rendu le 27 décembre 2007 précise que, pour les entreprises soumises à l'IS, il est possible de transférer la société à Saint-Barthélemy dans les 5 ans suivant sa création. Cette règle, inscrite à l'article L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales, stipule que seules les personnes justifiant d'une résidence effective de cinq ans sur le territoire de la collectivité peuvent bénéficier de ce régime fiscal spécifique.

De plus, une autonomie fiscale complète impliquerait la caducité de tous les traités fiscaux signés par la France. Cette situation nécessiterait la négociation et la conclusion de nouveaux accords fiscaux entre la France et les autres pays, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations fiscales.

Sur le plan institutionnel, le modèle proposé serait inédit. Les communes conservent leur autonomie fiscale tout en restant soumises au Code général des impôts (CGI). Ce modèle pourrait permettre l'instauration de ressources fiscales propres, assurant ainsi une autonomie fiscale globale, à la fois pour les communes (avec un cadre similaire à celui du CGI) et pour la collectivité dans son ensemble. Un débat a également émergé concernant le rôle des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), soulevant la question de leur avenir et de leur intégration dans ce modèle d'autonomie fiscale.

Enfin, il a été précisé que, bien que des marges de manœuvre existent, l'autonomie fiscale de ces territoires ne sera pas totale. La gestion de cette autonomie demeure un enjeu, en particulier concernant les interactions entre les régimes fiscaux locaux et nationaux.

Didier PAYEN**Vice-président de l'association des Moyennes et Petites Industries de Guadeloupe****Membre du Conseil économique social et environnemental régional (CESER) Guadeloupe****Economiste et entrepreneur guadeloupéen**

Didier Payen est un économiste et entrepreneur guadeloupéen, actif dans plusieurs secteurs clés de l'économie locale, notamment l'industrie, la distribution et les services. Il dirige plusieurs entreprises implantées en Guadeloupe.

Reconnu pour son expertise en fiscalité locale, il intervient régulièrement dans les débats économiques régionaux, en particulier sur des sujets comme l'octroi de mer et la compétitivité des entreprises. Il a également contribué à des réflexions stratégiques menées par le MEDEF Guadeloupe et participé à des conférences économiques régionales.

Contexte fiscal de la Guadeloupe. La Guadeloupe repose sur deux principales sources de recettes fiscales : l'octroi de mer et la TVA, qui représentent environ 50 % des revenus fiscaux, tandis que le reste des recettes provient principalement des impôts fonciers. Les propositions fiscales visent à améliorer le pouvoir d'achat des Guadeloupéens, en se concentrant sur la réduction des distorsions fiscales qui nuisent à l'équité et à la compétitivité.

Réformer l'octroi de mer. L'octroi de mer est considéré comme un levier essentiel pour protéger l'économie locale. Toutefois, des réserves sont exprimées concernant son application actuelle, et plusieurs pistes de réforme sont proposées pour améliorer son efficacité et sa transparence.

- *Application de l'article 45 -*

Si l'article 45 de la loi avait été mis en œuvre, l'octroi de mer aurait pu être appliqué de manière transparente en étant directement inclus dans l'assiette de la TVA. À l'heure actuelle, l'octroi de mer est traité comme un droit de douane, ce qui engendre des distorsions, en particulier en ce qui concerne le coût pour les consommateurs. En 2023, les recettes issues de l'octroi de mer ont atteint 376 millions d'euros, avec un taux moyen pondéré de 10,60 %, tandis que le taux de la TVA s'élevait à 6,30 %. Si l'octroi de mer avait été inclus dans l'assiette de la TVA, les recettes fiscales pour l'État auraient considérablement augmenté, ce qui aurait des répercussions sur le pouvoir d'achat des Guadeloupéens.

- *Réforme envisagée -*

Avec l'appui des syndicats, une réforme est envisagée pour faire en sorte que l'octroi de mer fonctionne de manière similaire à une TVA bis, en distinguant deux types de TVA : l'une pour la partie régionale et l'autre pour l'État, tout en utilisant la même assiette. Cette réforme permettrait de ne pas modifier le statut européen acquis de l'octroi de mer, qui ne pourra être modifié avant 2027. L'objectif serait de rendre l'octroi de mer neutre pour les entreprises, avec un remboursement limité aux dérogations conditionnées. L'octroi de mer serait neutre et le consommateur final serait le redevable. Cette approche serait comparable à celle de la TVA, où les entreprises locales ne paieraient que la différence entre l'octroi de mer collecté et l'octroi de mer régional, permettant ainsi d'éviter les décalages actuels qui nuisent à la trésorerie des entreprises locales.

- *Propositions sur l'assiette et les taux* -

La réforme de l'octroi de mer augmenterait l'assiette taxable en la rendant similaire à celle de la TVA, c'est-à-dire en reposant sur le prix de vente hors taxes. Cette augmentation de l'assiette pourrait se traduire par un surplus de recettes de 223 millions d'euros. Deux options se présentent : soit maintenir les taux actuels, ce qui dégagerait un surplus pour l'État, soit réduire les taux pour rétrocéder cette somme aux consommateurs, offrant ainsi un gain en pouvoir d'achat. Une approche mixte entre ces deux solutions pourrait également être envisagée.

- *Sur la conformité au droit de l'Union européenne* -

Cette réforme nécessiterait une autorisation européenne en raison des différences de taux entre les octrois de mer régional et communal. Cela pourrait créer des distorsions de concurrence favorisant la production locale, bien que ces compensations soient autorisées sous certaines conditions.

- *Affectation de l'octroi de mer* -

Actuellement, l'octroi de mer communal est réparti entre les communes (75 %) et un fonds de développement régional. Cependant, la plupart des entreprises locales bénéficient d'une exonération d'octroi de mer communal et ne paient que l'octroi de mer régional. Une réflexion est en cours sur l'éventualité d'exonérer les produits importés de l'octroi de mer communal, afin de rediriger ces fonds vers des investissements plutôt que pour financer des dépenses de fonctionnement.

Lutter contre les distorsions fiscales.

Droit de consommation sur le tabac- La taxe sur le tabac constitue une source importante de recettes fiscales pour l'État, générant 28 millions d'euros en 2024. Cependant, cette taxe souffre d'un marché marqué par une forte contrebande, et la politique gouvernementale qui a permis l'introduction du "duty free" sur le tabac est jugée incompatible avec le statut européen de la Guadeloupe. Cette situation a conduit l'État à compenser la baisse des recettes par une augmentation des taxes foncières, ce qui génère des effets indésirables sur les entreprises locales.

Problèmes liés à la taxe foncière- Le passage à la décentralisation a contraint le département à augmenter la taxe foncière. La taxe foncière a des effets pervers et des taux trop élevés.

Financement du RSA- Une partie de l'octroi de mer est actuellement affectée au financement du RSA, ce qui crée un décalage important entre les dotations de l'État et les montants réellement distribués aux bénéficiaires. En Guadeloupe, environ 12 % de la population est bénéficiaire du RSA, un taux particulièrement élevé dans les DOM. L'État doit prendre en charge le reste des coûts, ce qui pèse lourdement sur les finances locales.

Simplifier et rendre attractive la fiscalité des entreprises.

La Guadeloupe collecte environ 126 millions d'euros d'impôt sur les sociétés (IS), dont 80 % proviennent des grandes entreprises. Il est proposé de simplifier l'impôt sur les sociétés, en réduisant le taux à 10 % et en introduisant des effets de seuil pour mieux soutenir les PME, qui rencontrent de nombreuses difficultés en raison du manque de fonds propres.

Afin de libérer de la trésorerie pour les entreprises, un système de défiscalisation des fonds propres est envisagé, dans lequel les bénéfices non distribués pendant un certain nombre d'années seraient exonérés d'impôt. Cela permettrait aux entreprises de constituer des réserves financières, favorisant ainsi leur

développement et leur pérennité. Cependant, il est jugé préférable de ne pas exonérer d'impôt les nouvelles entreprises, par crainte de conséquences négatives sur le marché immobilier local et les loyers.

D'autres propositions de nature fiscales.

Sur les droits de succession. De nombreux Guadeloupéens renoncent à l'héritage en raison de l'impossibilité de payer les droits de succession, qui concernent principalement les biens immobiliers dans les DOM.

Instaurer une taxe sur les véhicules. Il est suggéré de créer un péage sur les véhicules électriques, afin de garantir l'équité entre tous les types de véhicules.

Suppression des communes. Il est proposé de supprimer les communes, considérées comme trop coûteuses et peu efficaces, au profit de syndicats intercommunaux plus ciblés et spécialisés.

Valérie SAMUEL-CESARUS

Présidente du Comité du Tourisme des îles de Guadeloupe (CTIG)

Conseillère régionale de la Guadeloupe

Valérie Samuel-Césarus est élue régionale de Guadeloupe depuis 2015. Engagée de longue date dans la vie publique locale, elle est également présidente du Comité du Tourisme des Îles de Guadeloupe depuis novembre 2023.

Fiscalité appliquée au transport aérien et au séjour.

Il est tout d'abord observé que la fiscalité pesant sur le transport aérien constitue un frein à la compétitivité touristique de la Guadeloupe. La taxe sur les billets d'avion est jugée excessive et pénalisante, dans un contexte où la destination reste en concurrence avec d'autres îles de la Caraïbe.

Concernant la taxe de séjour, celle-ci est perçue au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui en assurent la collecte. Toutefois, toute volonté d'augmenter cette taxe devra impérativement s'accompagner d'un investissement tangible en retour, sous peine de voir l'attractivité du territoire décliner. Un tel relèvement ne serait envisageable qu'en contrepartie d'un renforcement visible des services publics, d'une amélioration des infrastructures, notamment en matière de transports, et d'un meilleur accueil des visiteurs.

Une réforme de la taxe de séjour pourrait être envisagée sous la forme d'une taxe communautaire, plus équitablement répartie entre les EPCI, les communes, et potentiellement l'État. Un mécanisme de redistribution pourrait être défini dans le cadre d'une convention entre l'État et les communes, permettant de compenser le lien créé historiquement par la loi entre fiscalité et gestion touristique.

Organisation institutionnelle et gouvernance du secteur touristique.

Le système actuel révèle une forme de concurrence institutionnelle peu efficiente. Les EPCI, qui perçoivent la taxe de séjour, fonctionnent de manière relativement autonome, sans implication directe des communes dans l'établissement des orientations stratégiques. Cette situation résulte d'une configuration initiale selon laquelle les communes étaient supposées être les acteurs premiers de l'accueil touristique, notamment à travers la valorisation de leurs services de proximité.

Aujourd'hui, le financement du tourisme repose essentiellement sur la Région Guadeloupe et le Département, alors que les communes, pourtant en première ligne pour assurer l'accueil physique des touristes, ne sont pas suffisamment intégrées à la gouvernance du secteur. Ce déséquilibre institutionnel crée des logiques de pseudo-concurrence entre échelons territoriaux, au détriment d'une approche coordonnée et efficace.

Développement du parc hôtelier et attractivité touristique.

Des efforts importants sont engagés par la Région pour soutenir le développement du parc hôtelier, notamment à travers des dispositifs de défiscalisation et des subventions spécifiques. L'objectif est de favoriser l'émergence de structures d'hébergement de haut standing, capables de répondre aux exigences

des clientèles internationales. La construction d'un hôtel à proximité immédiate de l'aéroport international s'inscrit dans cette logique de structuration d'une offre cohérente et accessible.

Cependant, il subsiste des points d'amélioration, notamment en ce qui concerne l'accueil sur les sites touristiques, la propreté des lieux fréquentés par les visiteurs, et la prévention de toute concurrence injustifiée entre structures privées et collectivités.

Nadia DAMARDJI

Consultante en politiques publiques au sein du cabinet Action Publique Conseil

Nadia DAMARDJI est Directrice d'étude et dirigeante d'Action Publique Conseil. Elle est spécialisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales à l'élaboration de leurs stratégies de développement et en évaluation des politiques publiques. Elle dispose d'une connaissance approfondie des programmes financés par les fonds européens : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et a accompagné de nombreuses régions dans l'élaboration et/ou l'évaluation de leurs Programmes Opérationnels (Ile de France, Martinique, Midi-Pyrénées, Champagne Ardennes, Pays de la Loire...).

Elle a également développé une compétence spécifique en matière de fiscalité locale, et en particulier sur le dispositif « octroi de mer » qui prévaut dans les Régions d'outre-mer, sujet sur lequel elle est intervenue dans chacun des territoires concernés.

Évolutions institutionnelles en Guyane et Martinique.

La Guyane et la Martinique ont procédé à une fusion de leurs conseils départemental et régional pour former une collectivité territoriale unique. Ce changement n'a pas modifié le statut des communes, la réforme se limitant à une simplification administrative.

Toutefois, en Guyane, une réflexion est actuellement en cours autour d'un changement de statut vers une collectivité autonome, ce qui impliquerait une redéfinition de son système fiscal. Deux défis principaux se posent :

- D'une part, la question du portage politique et institutionnel de cette transition. L'étude est placée sous la conduite du département, alors que la région, historiquement investie de compétences plus étendues, semble être l'instance la plus qualifiée pour en assurer la maîtrise.
- D'autre part, une autonomie élargie supposerait une réforme profonde de la gouvernance fiscale, notamment en intégrant pleinement les communes dans le nouveau schéma budgétaire.

À ce titre, l'exemple de Saint-Martin, qui a connu des difficultés à assurer la collecte de ses propres recettes fiscales et a dû solliciter l'appui de l'État, illustre les limites d'un transfert de compétences fiscales non accompagné de moyens suffisants.

Réflexion sur l'octroi de mer et articulation avec la TVA.

Le maintien de l'octroi de mer est unanimement reconnu comme indispensable pour les collectivités ultramarines. Il est souligné que les collectivités n'auraient aucun intérêt à en envisager la suppression, dans la mesure où cette taxe représente une ressource majeure, notamment pour financer les collectivités locales. Lors du Comité interministériel de l'outre-mer en 2023, l'octroi de mer a été désigné par l'État comme un facteur de vie chère. Cette position a suscité une vive réaction de la part des territoires ultramarins, soucieux de préserver cette ressource fiscale. Une réflexion sur une simplification du

mécanisme est engagée afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité de la taxe, tout en en assurant son maintien.

La problématique centrale repose sur le respect de l'article 45 du code des douanes. Si l'État considère que cet article est respecté, il est néanmoins relevé que dans la pratique, l'octroi de mer est intégré dans le prix de revient de la marchandise, ce qui le rend non visible sur les factures. Ce mode de calcul entraîne une double taxation pour le consommateur, qui paie la TVA non seulement sur la marchandise mais également sur la taxe elle-même et sur la marge réalisée. Une étude présentée au Sénat a permis de mettre en évidence cette opacité et ses effets inflationnistes.

Dans une optique de transparence fiscale, il serait souhaitable de fusionner l'octroi de mer avec la TVA pour n'en faire qu'une seule taxe sur la consommation, à condition toutefois de ne pas remettre en cause les dispositifs de différenciation autorisés par l'Union européenne. En effet, un tel changement remettrait en cause le différentiel de taux entre produits locaux et produits importés, différentiel essentiel pour compenser les surcoûts liés à l'insularité et aux contraintes géographiques.

Le modèle canarien, basé sur un système dual (IGIP pour les produits importés et AIEM appliqué comme droit de douane sur les produits locaux), pourrait inspirer une évolution du système ultramarin, en conciliant simplification et préservation de la production locale. La piste d'une « *contribution au développement régional* » a également été envisagée.

En complément, il est jugé pertinent d'étendre la réflexion à l'application de cette taxe aux services, qui ne sont à ce jour pas couverts par l'octroi de mer.

Performances fiscales et redistribution.

Les taux moyens pondérés s'élèvent à environ 11 % pour l'octroi de mer (tous produits confondus) et à 8,5 % pour la TVA. En France hexagonale, le taux moyen de TVA est de 15,5 %. Il est noté que 90 % de la valeur des produits importés se concentrent sur seulement quatre taux d'octroi de mer.

Des exonérations à l'importation existent dans certains secteurs, notamment celui de la santé. Toutefois, des incohérences sont relevées : certains produits disponibles localement sont également exonérés à l'import, ce qui pénalise la production locale.

La répartition entre niveaux de collectivités est également source de tensions : les entreprises locales ne s'acquittent que de l'octroi de mer régional, tandis que les communes se trouvent privées de ressources lorsque des exonérations sont décidées sans compensation équitable.

Chaque année, les régions doivent produire un rapport détaillé sur l'octroi de mer, tant pour l'État que pour l'Union européenne. Ce rapport comprend un volet macroéconomique, analysant le contexte global et les différentiels autorisés, et un volet microéconomique par secteur, permettant d'évaluer les surcoûts justifiant les différenciations de taux.

Attractivité touristique du territoire.

Malgré une amélioration visible des infrastructures touristiques, la qualité de l'accueil reste à améliorer, notamment du fait d'un déficit de formation dans les métiers du service. Il est par ailleurs jugé que le tourisme de masse n'est pas adapté aux Antilles, et qu'un positionnement sur les clientèles nord-américaines serait davantage pertinent.

Pierre-Jean DALLEAU**Directeur de la Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) de Guadeloupe**

Pierre-Jean Dalleau a été nommé directeur de la Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) de la Guadeloupe et de Saint-Martin le 7 avril 2025. Avant cette fonction, il a occupé des postes de direction à la CGSS de la Réunion et dans plusieurs CPAM (Caisses Primaires d'Assurance Maladie), où il a notamment piloté des projets de transformation pour améliorer la gestion et la performance des services.

Contexte de la Guadeloupe en matière sociale.

Les micro-entreprises, qui constituent les deux tiers du tissu entrepreneurial, représentant ainsi environ 30 000 travailleurs indépendants. Ils sont soumis à une fiscalité attachée à l'individu, bénéficiant de dispositifs de déclarations simplifiées et, dans la majorité des cas, réduites. De plus, dans une perspective bienveillante, les contrôles sociaux des travailleurs indépendants sont très peu pratiqués en Guadeloupe.

Une proportion significative de la population active est employée par les administrations publiques, telles que les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers, ce qui influence la fiscalité locale.

L'activité économique est également marquée par un secteur de services dynamique, avec la présence de grands groupes dans l'hôtellerie et une multitude de TPE et PME.

Les exonérations de cotisations sociales reflètent un panorama de fragilité importantes.

En effet, ces exonérations ne conduisent pas nécessairement à la création d'emplois. Un bilan est actuellement mené afin d'évaluer l'efficacité des mesures d'exonération mises en place. Il s'avère qu'il est difficile de déterminer si ces dispositifs ont permis de maintenir ou de générer de l'emploi. Étant donné que ces exonérations concernent principalement les bas revenus, une structure de revenus pyramidale émerge, avec une base extrêmement large. En Guadeloupe, 33 % de la population est employée dans le secteur public, ce qui en fait le taux le plus élevé des départements d'outre-mer, à l'exception de Mayotte. Cela implique l'existence d'une sphère d'emplois publics bénéficiant de rémunérations surélevées, tandis qu'une autre sphère regroupe les emplois privés. Par ailleurs, 100 000 personnes bénéficient de la Couverture Sociale Sécurisée (CSS), ce qui témoigne d'un marché du travail difficile à dynamiser. Cette situation est d'autant plus accentuée par le faible volume d'exportations, à l'exception de la banane. L'économie de l'archipel repose principalement sur le secteur des services, et en particulier sur les services publics, entraînant ainsi des revenus modestes et un contexte général de pauvreté.

Enjeux sociaux observés en Guadeloupe.

Les infrastructures sont obsolètes et vieillissantes, bien que la région soit éligible aux fonds européens du FEDER. À La Réunion, l'île mobilise ces fonds, ce qui lui permet de bénéficier d'infrastructures de qualité. En Guadeloupe, il existe une véritable difficulté à mobiliser ces ressources, malgré l'importance des infrastructures, telles que les routes, qui ne sont pas aux normes, ainsi que les problèmes liés à l'eau.

Le vieillissement de la population est un autre défi majeur : depuis 2019, 20 000 jeunes sont partis poursuivre leurs études sans revenir, ce qui contribue à une diminution du marché du travail et de la population active. Ce phénomène entraîne un déséquilibre avec un nombre croissant de retraités et un nombre réduit d'actifs.

Une part considérable de *l'activité économique informelle* est difficile à mesurer et résulte des difficultés financières des habitants, notamment en raison du coût élevé de la vie. En Guadeloupe, cette activité souterraine est deux fois plus importante qu'en métropole. Ainsi, pour augmenter leurs revenus, certains contribuables proposent des services de coiffure à domicile ou vendent des fruits et légumes.

Environ 80 % des cotisations sociales sont perçues sans difficulté, tandis que les 20 % restants nécessitent l'intervention des équipes de la CSS. Au niveau national, une campagne de l'URSSAF cible la sous-déclaration des entrepreneurs individuels.

La Guadeloupe, en tant qu'archipel, présente des spécificités distinctes. Par exemple, Saint-Barthélemy dispose de son propre régime de sécurité sociale depuis 2008. Cependant, l'île reste largement dépendante des investissements immobiliers étrangers.

En ce qui concerne l'exercice des droits sociaux, environ 10 à 15 % des bénéficiaires font le choix de ne pas en faire la demande, préférant ne pas dépendre de la collectivité. Par ailleurs, certaines populations situées dans des archipels voisines n'entreprennent pas les démarches nécessaires. A titre d'exemple, les niveaux de retraite demeurent particulièrement bas, en raison notamment du faible recours aux demandes.

Parmi les autres problématiques figurent le coût de la vie élevé et les difficultés liées à l'approvisionnement en eau, générant un climat de précarité et d'incertitude qui entrave le développement économique et freine les investissements.

Fiscalité, croissance et développement soutenable

Sébastien Mathouraparsad

Table des matières

Procédure et méthodes.....	5
Synthèse	7
Récapitulatif des propositions.....	13
Introduction générale.....	15
1. Le rôle de l'histoire.....	15
2. Le poids de la géographie.....	17
3. La croissance économique	18
4. Inégalités et pauvreté.....	20
5. Un chômage de masse	23
6. Les migrations vers l'Hexagone	23
7. L'action publique	24
8. Une fiscalité spécifique	25
9. A la recherche d'un nouveau modèle de développement.....	26
Chapitre I : Sur l'octroi de mer	28
1. Mise en œuvre de la taxe	28
2. Le cas du marché unique antillais	29
3. Les exonérations à l'octroi de mer	30
4. Les taux de Guadeloupe	30
5. Processus de formation des prix	31
6. Evolution des recettes.....	36
7. Revue de littérature sur l'évaluation de l'impact de l'octroi de mer.....	36
8. Scénario 1 : Analyse des effets d'une baisse brutale des taux d'octroi de mer.....	38
9. Analyse sur longue période des impacts économiques d'un scénario de substitution	46
9.1. Scénario 2 : une réduction progressive de l'octroi de mer sans compensation	47
9.2. Scénario 3 : un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire	53
9.3. Scénario 4 : une suppression de l'octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme	58
10. Mise en perspective	62
10.1. Pouvoir contracyclique.....	63
10.2. Industrie naissante	63
10.3. Design des politiques économiques.....	63
10.4. Soutien des ménages	64
10.5. Coopération régionale.....	65

10.6.	Dépenses en investissement	66
11.	Conclusion et propositions.....	68
Chapitre II : Sur la réduction des inégalités.....		73
1.	Les données.....	74
2.	Scénario 5 : mise en œuvre d’une allocation destinée aux ménages modestes	80
3.	Conclusion et propositions.....	90
Chapitre III : Sur la santé publique		93
1.	Une contribution solidaire des voyageurs.....	93
1.1.	Une enquête sur le consentement à payer une contribution solidaire	99
1.2.	Les données macroéconomiques	102
1.3.	Scénario 6 : mise en œuvre d’une contribution solidaire	103
1.4.	Analyse de sensibilité	104
2.	Production de charbon actif à base de Sargasse et de coco pour dépolluer les terres chlordéconées.....	107
2.1.	Les données.....	110
2.1.1.	La matrice de comptabilité sociale.....	110
2.1.2.	La production de charbon actif	112
2.1.3.	La terre	115
2.2.	Simulations et résultats.....	116
2.2.1.	Scénario 7 : Variabilité du stock de sargasse.....	116
2.2.2.	Scénario 8 : subvention des prix du charbon actif	120
3.	Conclusion et propositions.....	122
Chapitre IV : Sur la croissance inclusive		125
1.	Les enjeux démographiques.....	126
1.1.	Un vieillissement inquiétant.....	129
1.2.	Une fuite des cerveaux.....	132
1.2.1.	Quelques faits stylisés en outre-mer.....	133
1.2.2.	Impacts sur le marché du travail	139
1.2.3.	Un retour au pays des natifs	141
2.	Les résultats d’enquêtes.....	144
2.1.	Enquête auprès de la population	144
2.2.	Enquête auprès des chefs d’entreprise.....	146
3.	Une mesure de soutien à l’emploi productif et inclusif	152
3.1.	Les données.....	152
3.2.	Scénario 9 : Subvention de l’embauche de natifs émigrés très qualifiés.....	155
4.	Conclusion et propositions.....	159

Conclusion générale	162
Annexes	166
Le cadre méthodologique du Chapitre 1.....	166
Le cadre méthodologique du Chapitre 2.....	176
Le cadre méthodologique du Chapitre 3.....	182
Le cadre méthodologique du Chapitre 4.....	197
Bibliographie	209

Procédure et méthodes

Deux principes fondamentaux ont gouverné l'organisation de ce travail :

L'indépendance. Les travaux ont été commandités par le Conseil départemental, cependant menés sans que les collectivités, institutionnels ou élus interviennent dans les résultats. Ceci garantit que les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation de son auteur. Les résultats ont été obtenus en suivant un cadre scientifique rigoureux.

La **contradiction**. Tous les résultats ont été soumis à une commission ad hoc composée d'élus et d'institutionnels. Un rapport intermédiaire leur a été présenté. Plusieurs remarques ont ainsi été formulées. L'auteur du rapport a ensuite argumenté et précisé le cadre méthodologique, apportant également les nuances nécessaires, et ce pour permettre d'apprécier en toute rigueur les remarques conclusives. Les résultats ne peuvent être rendus définitifs qu'après prise en compte des réponses reçues. La plus grande partie des résultats ont déjà été soumis à la communauté scientifique et discutés.

Dans ce rapport, l'auteur s'est attaché principalement à analyser le champ de la fiscalité au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience). C'est l'analyse sous les angles de l'efficacité et de l'efficience qui permet des remarques conclusives quant à des propositions de développement soutenable en termes économique et social.

Cette étude a également conduit à la réalisation de trois enquêtes de terrain (deux adressés à la population et une aux entreprises), à l'exploitation des réponses à des questionnaires. Avec le concours d'un prestataire pour la partie enquête, le rapport a comporté un volet reposant sur l'exploitation des données d'enquête.

Le rapport s'est également appuyée sur une large revue de littérature composée d'une part de l'exploitation de tous les travaux ministériels, des collectivités mais aussi et surtout des travaux universitaires consacrés aux différents sujets abordés.

Pour apprécier les effets macroéconomiques et sociaux, un modèle mésoéconomique couplé à un modèle de microsimulation a été utilisé.

En premier lieu, le modèle mésoéconomique de type équilibre général calculable (EGC) est un compromis permettant de capter les comportements microéconomiques dans un cadre macroéconomique. Ce type d'approche permet également de prendre en considération la dimension sectorielle des branches d'activité. Un modèle de base a été conçu. Nous avons ensuite apporté des modifications pour traiter des différentes problématiques. Il est décliné en deux versions : statique et dynamique. Ce modèle a été construit à partir des données des comptes économiques produites par l'Insee. En veillant à prendre en considération les principales spécificités de l'économie guadeloupéenne (organisation du marché du travail, négociations salariales, secteurs en concurrence imparfaite, prix administrés, afflux de travailleurs extérieurs, absence de contrainte extérieure,...), il représente une image

schématique et fidèle de la Guadeloupe. Ce modèle est par construction académique mais a une portée opérationnelle. Les résultats de simulation obtenus ont été soumis à des tests de sensibilité pour s'assurer de la rigueur des résultats.

En second lieu, un modèle de microsimulation est couplé au bloc EGC. Celui-ci a été construit à partir de l'enquête Budget des familles construite par l'Insee. Elle indique pour l'ensemble des ménages la structure de revenus, de consommation, de dépenses.... Le bloc de microsimulation a été construit pour apprécier les effets économiques sur la distribution des revenus et les prix des produits consommés par les ménages de l'enquête. Cela a permis de conduire des analyses sur les inégalités et la pauvreté monétaire des ménages.

Synthèse

Sur le contexte économique et social

Depuis la proclamation de leur décolonisation et la départementalisation en 1946, les outre-mer français ont réalisé en quelques décennies seulement ce que les pays européens « développés » ont mis plus d'un siècle à accomplir. Que l'on se place dans les domaines de la santé, de l'éducation ou du développement économique, les progrès sont indiscutables et nombreux. La raison principale de cette « transfiguration » est l'apport massif de transferts publics, exerçant des impacts importants sur la mise à disposition des infrastructures de base (écoles, hôpitaux, port, aéroports, routes, ...), le rattrapage social et la structuration de l'appareil administratif. Cette stratégie de développement a fait passer le territoire d'une économie agricole à une économie tertiaire de façon accélérée sans qu'il puisse suffisamment développer son secteur industriel, malgré les stratégies de substitution à l'importation mises en place. La croissance économique est engagée sur une baisse tendancielle en considérant les quarante dernières années. Parallèlement, les moteurs de la croissance témoignent d'une réduction de la contribution de l'agriculture à la croissance, qui apparaît presque négligeable ces dernières années. La part des services (marchands et non marchands) a pris de l'ampleur à partir des années 1950 et est aujourd'hui significative.

Malgré des progrès indéniables avec notamment un PIB par habitant, un IDH, une dynamique de l'investissement qui la classent parmi les économies les plus riches du bassin caribéen, la Guadeloupe demeure un espace de persistance et même parfois d'approfondissement des inégalités, de surexposition au chômage, de pauvreté monétaire et d'inégalités. Le territoire a en somme des caractéristiques d'économies développées et d'économies en développement. Les mouvements sociaux se répètent de manière cyclique et témoignent des difficultés à trouver un sentier vertueux de développement. L'île vacille constamment sans pour autant totalement s'effondrer. Du moins, elle faiblit puis elle repart mais elle est loin du dynamisme qu'elle a connu 40 ans auparavant avec une croissance économique qui avoisinait les 20%. C'est une économie *bigidi*, une économie qui demeure résiliente malgré les multiples chocs sociaux et économiques.

Les importants moyens déployés par l'Etat français dans les territoires ultramarins (aux alentours des 20 milliards d'euros) peinent à garantir un développement harmonieux et une amélioration généralisée des conditions de vie. L'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire semble nécessaire pour y parvenir. Le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans les outre-mer vis-à-vis de l'Etat français ne correspond pas aux importants moyens qui y sont mobilisés. Ce sont donc les modèles institutionnels et les systèmes de décision parfois peu adaptés à la situation ultramarine qu'il faudrait réformer. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer la société guadeloupéenne elle-même entre les partisans d'une autonomie et ceux d'une

assimilation à la France dans son ensemble. Il s'est donc agi de proposer les voies et les moyens allant vers un autre modèle. Il a été en effet question dans ce rapport de proposer un développement soutenable qui réponde au « sens du pays », un développement RED (responsable, endogène et durable). L'autonomie nécessite des moyens endogènes, en l'occurrence des ressources fiscales propres au territoire. Une analyse menée sur les comptes des secteurs institutionnels produits par l'Insee montre que sur le total de revenus fiscaux générés par le territoire (en considérant les principaux postes de la fiscalité), une plus large partie va au bénéfice des administrations centrales. Autrement dit, alors que le territoire est souvent dit coûter cher à la France, il génère en retour plus de revenus fiscaux au profit de l'Etat qu'à son propre profit (+74% en 2018). Par ailleurs, selon nos calculs sur la base de l'année 2018, si l'octroi de mer était remplacé par une TVA, l'Etat percevrait alors 164% de recettes fiscales en plus que la Guadeloupe.

Sur l'octroi de mer

Les départements d'outre-mer bénéficient de tout un ensemble de dispositifs fiscaux et budgétaires spécifiques ayant pour but de favoriser leur développement. Parmi ceux-ci, on dénombre l'octroi de mer. Introduit en Martinique en 1670, il l'un des plus anciens systèmes d'imposition existant en France. Jusque-là, la France s'était positionnée pour défendre le maintien au niveau européen, tout en émettant plusieurs réserves. Nombre de pays y voyant une pratique anticoncurrentielle, l'Union européenne avait demandé plusieurs modifications de la taxe. Aujourd'hui, tenue pour responsable de la vie chère par l'Etat et à une heure où la dette française s'alourdit dangereusement, la France propose une réforme de la taxe (dont la gestion est à la charge des collectivités) qui pourrait être remplacée par une TVA (dont la gestion est à la charge de l'Etat). En utilisant un modèle qui permet d'évaluer les impacts de la réforme de la taxe, nous montrons que la réforme de cette taxe peut réduire la pauvreté monétaire et les inégalités. Plus précisément, nous montrons que cette réforme améliorerait la situation des ménages les plus modestes. Cependant, en raison de la concurrence accrue des produits importés et de la baisse des recettes des collectivités locales, cette réforme générerait des impacts macroéconomiques négatifs avec notamment une baisse de la croissance économique et une hausse du chômage, dans un contexte de faible croissance et de chômage de masse. Autrement dit, le prix à payé est élevé.

Des exercices de simulation sont menés en considérant deux types d'accompagnement de la réforme. Les résultats sont appréciés à horizon de 10 ans. Un premier scénario considère, durant les cinq premières périodes, l'octroi de mer diminue graduellement de 20%. Puis, à partir de l'année où la taxe disparaît, l'administration augmente le taux de TVA de 50% de façon uniforme afin de compenser la suppression de l'octroi de mer, et ce pour veiller à équilibrer les finances publiques. Le second scénario concerne une idée émise par le gouvernement, un accompagnement par des fonds européens. On suppose que pour réduire les conséquences budgétaires de l'élimination de l'octroi de mer comme le suggère la Commission européenne, la France pourrait chercher à obtenir un appui financier de la part de l'Union européenne.

Selon nos résultats, le premier scénario a des effets mitigés. D'un côté, le taux de chômage diminue (surtout des travailleurs qualifiés). D'un autre, les activités du secteur privé sont pour la plupart en récession. Le PIB réel a finalement tendance à diminuer de l'ordre de 5,3%. Du fait de la baisse des épargnes, l'investissement total diminue et il y a moins de capital à long terme (-4,81%). Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté (-6,5%). Plus en détail, plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore. On retrouve les mêmes tendances que dans le cas d'une politique de suppression d'octroi de mer sans accompagnement, sauf que dans ce cas présent la situation des ménages se détériore un peu plus. Il y a donc récession et cette récession semble être pro-pauvre.

S'agissant du second scénario, la suppression du protectionnisme compensée par les transferts a des effets macroéconomiques positifs. Le PIB réel augmente de l'ordre de +1,92%. La croissance est d'abord engendrée par les dépenses publiques. On peut distinguer trois groupes de secteurs : ceux qui tirent profit directement de la hausse des dépenses publiques (industrie des biens de consommation, activités immobilières, autres services aux particuliers, éducation-santé et administrations), ceux qui tirent profit de la réforme de l'octroi de mer (transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) et ceux qui se développent grâce aux demandes intermédiaires des secteurs en expansion ou à la hausse de la demande des autres agents, notamment des ménages, compte tenu de la croissance de leurs revenus. Par contre et en raison de la hausse des prix, les exportations ont tendance à diminuer alors que les importations augmentent en réponse au surplus de demande locale. Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté (-12,4%). Si l'on compare la variation par décile de revenu, on observe, certes la situation des ménages les plus pauvres s'améliore, mais bien moins que celle des ménages les plus riches. La politique est par conséquent plutôt pro-riche.

Sur la réduction des inégalités

L'un des résultats majeurs que l'on obtient autour de la suppression de l'octroi de mer est qu'elle génère une réduction de la pauvreté monétaire mais au prix d'une récession économique génératrice de chômage. Or, le chômage est la principale cause de la pauvreté monétaire. Si le recul de la pauvreté monétaire est obtenu par une baisse des prix, cette réforme ne génère pas de création de richesses ni d'emplois et accroît la dépendance à l'extérieur en raison d'une hausse des importations. Aussi, nous avons évalué les effets d'une proposition s'articulant autour de la mise en place d'une allocation. Plus précisément, nous avons ici évalué deux scénarios de financement de cette allocation qui visent un double objectif.

En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant cette allocation. En second lieu, cette allocation n'est destinée qu'à une consommation de biens et services d'origine locale. Il s'agit alors de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de créer de l'emploi, le chômage étant la principale cause de pauvreté monétaire. Dans les scénarios que nous avons considérés, l'octroi de mer et la TVA sont les deux sources de financement retenues pour financer cette allocation. Selon nos résultats, les deux scénarios autour de cette allocation solidaire et locavore réduisent la pauvreté monétaire.

D'une part, redistribuer le produit de l'octroi de mer réduit davantage la pauvreté monétaire mais crée un ralentissement économique car utiliser le produit de l'octroi de mer réduit le budget des collectivités locales. Les résultats témoignent d'une récession pro pauvre, puisque les ménages modestes voient leur situation s'améliorer. D'autre part, redistribuer le produit de la TVA crée de la croissance (contrairement à un financement octroi de mer), mais s'accompagne d'une hausse des prix qui pénalise les ménages modestes (relativement au scénario octroi de mer). En outre, le scénario TVA, qui entraîne un recul du taux de chômage, s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc d'une économie en termes d'allocation chômage dans les comptes publics.

D'un point de vue pratique, deux dispositifs permettraient la mise en œuvre de ce mécanisme. En premier lieu, l'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclut. En second lieu, le Bouclier qualité prix (BQP), institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, définit une liste de produits (tels que produits alimentaires et de première nécessité, produits d'hygiène, d'entretien et d'équipement de la maison, produits infantiles et scolaires,...) vendus à prix réduit dans les grandes surfaces de la Guadeloupe. Il pourrait inclure davantage de biens et services locaux et servir de paniers visés par l'allocation.

Sur la santé publique

En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. L'obésité concerne un Guadeloupéen sur cinq contre 14 % dans l'hexagone. Par ailleurs, 41 % des personnes obèses souffrent d'hypertension artérielle, contre seulement 17 % des personnes sans surpoids. Parmi les 40 % les plus aisés financièrement, le taux de couverture par une assurance complémentaire est deux fois plus élevé que parmi les 40 % les moins favorisés. Parmi ces derniers, 43 % bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU), qui concerne au total 21 % de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus. Parmi les jeunes de 15 à 29 ans, 37 % ne sont affiliés ni à une assurance complémentaire ni à la CMU, tandis que ce pourcentage n'est que de 8 % parmi les 30 ans et plus. Aussi, quand la pandémie Covid-19 est apparu, la population guadeloupéenne était des plus sensibles. La propagation du virus a été facilitée par le déplacement des populations. Si le tourisme a été un accélérateur, ce secteur fut également l'une des principales victimes. La fermeture des frontières, les restrictions de déplacements pénalisent les activités touristiques et ont des conséquences importantes sur le reste des économies.

Compte tenu de la mondialisation et de la circulation de plus en plus grande des individus, nous avons considéré un dispositif qui pourrait protéger la population sans pour autant empêcher la circulation des individus. Ce dispositif montre même que la protection serait accrue grâce à l'afflux de voyageurs. L'idée proposée est de mettre en place une contribution financière appliquée aux voyageurs dans un cadre solidaire pour soutenir directement les activités hospitalières de territoires faiblement dotés en système de santé. Nous montrons qu'un tel

dispositif permettrait de fournir davantage de moyens aux activités hospitalières, stimuler l'activité de production des branches dans le reste de l'économie, générer des revenus qui permettraient finalement de réduire la pauvreté monétaire. Nous avons mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population et constitué par la méthode des quotas. Selon les résultats d'enquête, la taxe est relativement bien acceptée par la population résidente (70%) et touristique (54%).

Si le contexte environnemental est source d'aggravation de l'état de santé de la population, le territoire est en proie à d'autres enjeux de santé publique qui fragilisent davantage les guadeloupéens. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se déverse dans la mer. Plus d'un quart de la SAU du territoire est contaminée par la molécule. 95% des Guadeloupéens présentent des traces de chlordécone dans le sang avec des conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. Il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement de façon naturelle. Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures : accessibilité difficiles à certaines zones, plages ou ports, activités de pêche perturbées, impact sur les fréquentations touristiques, activités de restauration sur le littoral, corrosion accélérée des matériaux, impacts sur la biodiversité, émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes pouvant entraîner des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires,...

L'une des solutions proposées par un groupe de chimistes est la production de charbon actif à partir de sargasse pour séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Pour en mesurer les effets économiques, nous avons développé un modèle qui intègre un secteur d'activité de production de charbon actif. Compte tenu de la volatilité de la sargasse, nous avons supposé l'utilisation d'une autre biomasse de façon complémentaire. Ces deux biomasses constituent par ailleurs elles-mêmes des déchets polluants. Les coques de noix de coco sont en effet la plupart du temps jetés dans les forêts ou les mangroves. Nous avons fabriqué en laboratoire le charbon actif à base de sargasse et à base de coques de noix de coco. Le protocole a permis d'élaborer la structure et les coûts de production du charbon actif. Cette nouvelle branche d'activité a ensuite été introduite dans la matrice de comptabilité sociale qui décrit la structure de l'économie guadeloupéenne. Nous avons ensuite utilisé un MEGC pour évaluer les effets économiques d'une dépollution des terres destinées à l'agriculture. Dans un premier scénario, on observe qu'une hausse de la production et de l'utilisation du charbon actif permet de dépolluer les terres et exerce un effet positif sur l'ensemble de l'économie guadeloupéenne. En outre, la variabilité du stock de sargasse, dont la disposition est aléatoire, peut être corrigée en compensant la baisse d'afflux d'algues par le recours aux coques de noix de coco. Dans un second scénario, nous avons simulé l'introduction d'une subvention pour inciter l'achat de

charbon actif pour dépolluer les terres. Cette subvention est destinée à l'usage dans le secteur agricole. Et pourrait notamment être intégré au plan chlordécone mené par l'Etat. Selon nos résultats, cela stimule la production de charbon actif qui va utiliser davantage d'algues sargasses pour produire du charbon actif. L'effet combiné de cette mesure a des impacts positifs sur le PIB et l'emploi.

Sur la croissance inclusive

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. Il y a eu les Taïnos, les indiens Caraïbes, les colons français, les esclaves noirs d'Afrique, les engagés indiens... Les mouvements migratoires, tantôt choisis tantôt forcés, se sont poursuivis jusqu'à nos jours. Tandis que les entreprises locales recrutent des travailleurs très qualifiés sur le marché national, les qualifiés locaux sont en proie à un phénomène de discrimination : les hexagonaux sont préférés aux locaux. Selon l'enquête que nous avons réalisée, les principales raisons évoquées par les entreprises sont qu'il y a un manque d'expérience, de compétences ou de qualifications de la main d'œuvre locale. Cette discrimination évoquée dans la littérature a plusieurs conséquences. Elle provoque notamment une fuite des cerveaux qui a plusieurs implications. D'une part, cela réduit le capital humain de la société. D'autre part, cela contribue à la baisse de la démographie. Les cerveaux qui parviennent à s'insérer sur les marchés du travail extérieurs sont aussi ceux qui reviennent le moins.

Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait se révéler être une chance si ceux-ci retournent au pays. Non seulement, cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales. En plus, cela participerait à la hausse de la démographie. Compte tenu de cette préférence pour la main d'œuvre hexagonale, nous avons testé l'hypothèse d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés natifs pour inciter les entreprises à les embaucher. Selon une enquête réalisée en 2023 auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une enquête réalisée en 2024 auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne.

A titre d'illustration, nous avons simulé dans un modèle macroéconomique une baisse de 20% des charges patronales des travailleurs très qualifiés natifs. Dans notre simulation, cette mesure est financée par la collectivité locale. Selon nos résultats, la baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs natifs. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Puisque les natifs sont préférés aux hexagonaux, l'offre de travail des natifs augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%) ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire. La hausse des revenus des ménages entraîne ensuite une hausse de leurs dépenses de consommation, ce qui stimule l'activité de production de l'économie. En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Enfin, notons que la mesure génère une hausse du taux de croissance de l'économie (+0,18%). Cependant, plus la discrimination envers les natifs est élevée, plus il faudrait augmenter le niveau de subvention pour inciter à l'embauche de natifs.

Récapitulatif des propositions

Sur l'octroi de mer

1. L'octroi de mer serait un outil important pour permettre une coopération régionale efficace du territoire avec son bassin avoisinant. D'une part, il permettrait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer ciblée sur les produits en provenance de ces zones. D'autre part, en retour la signature d'accords commerciaux pourrait dans le même temps augmenter les débouchés pour la production locale dans ces pays tiers.
2. L'octroi de mer pourrait jouer davantage le jeu d'une politique contracyclique. En période de récession, on pourrait réduire les taux d'octroi de mer interne pour limiter les effets de la crise sur la production locale et accompagner la reprise. En période de croissance, on pourrait augmenter les taux d'octroi de mer interne pour encourager l'intensité concurrentielle de la production locale.
3. La fiscalité indirecte pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, en utilisant des critères d'équité, on devrait davantage prendre en considération l'élasticité prix de la demande, en l'occurrence repérer les produits les plus consommés par les ménages modestes.
4. Dans le contexte de baisse de la démographie, il semble être opportun d'élargir la base dédiée au FRDE pour augmenter les dépenses d'investissement structurantes. Cela permettrait d'une part d'améliorer les infrastructures des collectivités pour les usagers et améliorer l'attractivité du territoire à destination des touristes. D'autre part, les dépenses en investissement stimuleraient les activités du secteur de la construction, secteur ayant de forts effets d'entraînement sur le reste de l'économie et donc générateur de richesses.

Sur la réduction des inégalités

5. Mettre en place une allocation destinée aux ménages modestes pour augmenter leur revenu et réduire leur pauvreté monétaire. L'allocation serait profilée pour tenir compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Pour éviter les risques d'erreur d'inclusion, une réflexion pourrait être menée sur le principe de l'allocation offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches rendues à la société. La part d'allocation non utilisée par les ménages modestes pourrait être reversée au bénéfice des collectivités pour soutenir les dépenses d'investissement, voire de fonctionnement.
6. Cette allocation ne devrait être consacrée qu'à de la consommation locale. Pour éviter que l'allocation serve à autre chose telle que la consommation de biens importés, une carte de débit alimentée par l'allocation et destinée à la consommation exclusive de ces biens garantirait l'usage de l'allocation à la consommation de biens et services ciblés.

Cela garantirait des débouchés pour la production locale et soutiendrait alors une recherche de souveraineté alimentaire.

7. L'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclut.
8. Le BQP pourrait être modifié pour servir de paniers de biens visés par l'allocation. Une telle modification permettrait d'éviter une inflation des prix des produits ciblés.

Sur la santé publique

9. Une taxe solidaire payée par les voyageurs et destinée à soutenir les activités hospitalières est relativement acceptée, que ces voyageurs soient des résidents du territoire ou des touristes. Cette contribution pourrait être profilée en fonction de la catégorie sociale du voyageur.
10. Pour traiter la pollution des terres au chlordécone, les échouements de sargasses et les déchets de noix de coco répandus sur le territoire, une unité de production de charbon actif à partir de sargasse et coques de noix de coco pourrait être mise en place pour produire du charbon actif. Celui-ci permettrait de séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Une telle activité « naissante » supportant des coûts fixes importants, une politique d'investissement de l'Etat pourrait permettre d'augmenter le stock de capital des entreprises qui produisent du charbon actif.
11. Les dispositifs d'intervention publique tels que le plan chlordécone par exemple pourraient intégrer un volet subvention au bénéfice des agriculteurs pour financer l'achat de charbon actif. Ce financement pourrait être complété par une participation des entreprises, des résidents et des touristes. Une étude sur le consentement à payer le ramassage des algues sargasses de Joseph, Kamwa et Mathouraparsad (2023) montre qu'ils y seraient favorables. L'utilisation de charbon actif par les agriculteurs leur permettrait d'augmenter la production agricole. Les résultats économiques indiquent notamment des effets positifs sur le PIB et une hausse de l'emploi.

Sur la croissance inclusive

12. La mise en place une exonération de charges sur les travailleurs qualifiés natifs encouragerait les entreprises à les embaucher. Cela permettrait de lutter contre les discriminations dont sont victimes les ultramarins, d'augmenter la taille de la démographie qui est en baisse, de tirer profit de la fuite des cerveaux et créer de la croissance inclusive.
13. Le niveau de développement du territoire est un facteur influençant les mouvements migratoires. En plus du salaire, c'est un élément qui peut influencer le retour des natifs, voire leur décision à 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 ou des services (écoles, activités culturelles...).

Introduction générale

« A un moment où l'on ne peut que constater l'accélération alarmante du déperissement de l'économie des départements d'outre-mer et où il apparaît indispensable de sauvegarder le peu qui nous reste d'activité productrice, il est naturel que l'on songe à protéger nos marchés intérieurs ». C'est en ces termes que le poète et homme politique Aimé Césaire prônait, le 20 décembre 1983 devant l'Assemblée nationale en tant que député et président de la Région Martinique, la protection de ces quatre « vieilles colonies ». Le plus alarmant est que, près de 40 ans plus tard, cette phrase trouve encore un écho vibrant d'actualité.

La Guadeloupe, se trouve à la croisée de plusieurs réalités, de par son Histoire, sa géographie. Depuis la fin des années 2000, et tout particulièrement depuis la grève générale contre la vie chère qui a paralysé la Guadeloupe début 2009, les mouvements sociaux d'envergure se sont multipliés dans la France ultramarine. Les revendications portant le plus souvent sur le pouvoir d'achat et l'accès à l'emploi traduisent les difficultés persistantes de ces territoires et le profond malaise ressenti par nombre de leurs habitants vis-à-vis de l'action publique. Pourtant le sentiment d'abandon qui s'exprime parfois dans les outre-mer vis-à-vis de l'Etat français ne correspond pas aux importants moyens qui y sont mobilisés. Ce sont donc les modèles institutionnels et les systèmes de décision parfois peu adaptés à la situation ultramarine qu'il faudrait réformer. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer les sociétés ultramarines elles-mêmes entre les tenants d'une autonomie renforcée et les loyalistes partisans d'une assimilation plus forte avec la France dans son ensemble. La possibilité d'un destin commun pour la métropole et les outre-mer suppose-t-elle de repenser le modèle de développement économique de ces derniers ? Quelle part accorder aux aspirations d'autonomie qui existent aussi sur les plans politique, social, culturel, juridique ? Pour esquisser des scénarii pour les évolutions souhaitables en matière de politiques publiques, il importe de comprendre les changements passés, avant d'envisager ce qui permettrait une amélioration des situations.

1. Le rôle de l'histoire

Un large consensus existe aujourd'hui sur le fait qu'en économie l'histoire est déterminante. Les écarts présents de développement peuvent s'expliquer en partie par les situations d'inégalités du passé, lesquelles se reproduisent à travers les âges selon les modes de colonisation (peuplement versus extraction) et les institutions¹ spécifiques associées à ces derniers (Acemoglu et al., 2001)

Pour la Guadeloupe, ce passé est essentiellement celui de la colonisation française et des institutions coloniales dont certains effets subsistent encore. Dans les ex-colonies ultramarines,

¹ En sciences économiques, les institutions sont des règles, des conventions, des normes de comportement qui structurent les relations entre agents économiques (North 1991). Elles peuvent être formelles (les règles, les lois, les Constitutions) ou informelles (les normes de comportement, les conventions, les codes de conduite auto-imposées).

c'est bien le mode extractif qui prévalait. Le peuplement a été envisagé uniquement dans une logique d'implantation ou d'exploitation d'une main-d'œuvre nécessaire à la structuration et au fonctionnement d'une économie de plantation ou d'extraction de ressources naturelles. Les premiers colons européens arrivés en 1635 ont été suivis d'une immigration par le biais de l'esclavagisme, de l'engagisme². Cette stratégie coloniale s'est appuyée sur un système légal favorable aux colons, construit autour d'institutions dont les effets, toujours négatifs, résonnent encore aujourd'hui.

En premier lieu, le droit colonial (Code Noir) a constitué un choc initial extrême dans la distribution des dotations au sein de ces territoires. La manifestation la plus visible est la répartition des droits de propriété sur le capital foncier avec pour objectif la mise en place d'un modèle de développement d'exploitation de grands domaines agricoles au bénéfice d'une minorité « essentiellement blanche » (colons européens et administration coloniale) et de l'hexagone, associé à un système fiscal régressif reposant sur des taxes imposant de fait les revenus faibles à un taux plus élevé que les revenus importants (taxes sur les biens de consommation importés, droits indirects, capitation, ...). Ce cadre a conduit l'ancienne société esclavagiste et coloniale de la Guadeloupe à figurer parmi les plus inégalitaires observées dans l'histoire (Piketty, 2019), et à le demeurer durablement jusqu'à la période récente (Govind, 2020). Ce processus d'accumulation s'est poursuivi sur la période récente, par le biais d'une réorientation opportuniste du secteur agricole vers des activités plus lucratives, principalement les activités commerciales liées à l'import-distribution et les projets immobiliers et touristiques, toujours au bénéfice des grands propriétaires terriens (Candau et Gassiat, 2019).

En second lieu, le travail forcé ou quasi forcé (esclavagisme, engagisme, colonat partiaire³) a pendant longtemps fixé le cadre de détermination des règles sur le marché du travail, faisant du salariat libre une norme assez récente. Ce mode d'organisation des relations de travail ne laisse guère de perspectives d'accumulation de richesses et de mobilité sociale pour les populations dominées. Néanmoins, son effet le plus puissant, car invisible et toujours actif, s'exerce au niveau de la formation du capital culturel et des « habitus » entendu ici au sens de Bourdieu (1980), c'est-à-dire comme une intériorisation de l'extériorité et la formation d'un inconscient individuel et collectif au cours du processus de socialisation débuté pendant l'ère colonial normalisant le phénomène des inégalités. Cet « habitus » a été renforcé par une école et un système éducatif colonial permettant de légitimer et de reproduire les différences sociales et raciales (Lucas, 2017). D'un côté, une instance d'excellence d'enseignement secondaire et supérieur avec pour unique objectif de former une élite en cohérence avec l'ordre colonial. De l'autre côté, la vocation du réseau d'écoles primaires déshérités était de fournir à la grande partie pauvre de la population les rudiments d'instructions et les compétences nécessaires à la pérennité de leur destinée dominée. Malheureusement, l'école moderne, assise

² Des contrats de travail entre les « engagés » (africains, indiens, chinois) et les colons dans lequel les travailleurs s'engageaient à rembourser sur une période longue le prix de la traversée, initialement pris en charge par les employeurs, sous la forme d'un reversement d'une partie importante de leurs salaires. Même si sur le plan formel, ce système ne pouvait être assimilé à l'esclavagisme, il n'en était pas très éloigné dans la pratique (Piketty, 2019).

³ Le colonat partiaire correspond à un contrat agricole de type métayage dans lequel le travailleur s'engage à donner au propriétaire une partie (proportionnelle à la récolte et souvent importante) des biens agricoles produits. Ce système, considéré comme « une relique coloniale », n'a disparu qu'en 2005.

sur les principes égalitaristes républicains, ne permettra pas de faire disparaître ces inégalités éducatives.

En dernier lieu, le Pacte colonial a laissé des traces indélébiles dans la structure productive et d'exportation des économies ultramarines (Hoarau, 2021). Celui-ci s'est construit autour d'une logique d'extraction pure de richesse, avec un système de la double exclusivité : produire et exporter vers la métropole (et uniquement vers la métropole) les matières premières indispensables au fonctionnement des industries et/ou recherchées par les consommateurs du continent, et servir de débouchés « privilégiés » pour les produits manufacturés métropolitains (interdiction de se fournir ailleurs). C'est aussi le privilège du pavillon, en l'occurrence le monopole français sur le transport maritime. Cette logique sera reprise dans la période post coloniale, en remplaçant la contrainte par les incitations, enfermant durablement les outre-mer dans un système de commerce basé sur la dépendance (i) à un partenaire lointain à savoir la France hexagonale, (ii) aux exportations de produits agricoles tropicaux peu rémunérateurs pour la plupart d'entre eux, (iii) aux importations de produits manufacturés et de biens alimentaires en bloquant toutes perspectives pour le développement industriel local hors industrie sucrière et extractive, et (iv) à un secteur de l'import-distribution puissant et très concentré (à la fois horizontalement et verticalement), détenu en grande partie par une oligarchie locale.

2. Le poids de la géographie

Au-delà du poids de l'histoire coloniale, les caractéristiques géographiques et physiques de la Guadeloupe contribuent elles aussi à ses difficultés économiques. Le territoire est à la fois isolé des autres et éloigné de l'hexagone, ce qui implique des coûts de transports élevés, lesquels pénalisent les exportations et renchérissent les importations. D'origine volcanique, la Guadeloupe se caractérise par un relief accidenté qui entrave la circulation des personnes et des biens. De par sa petite taille, l'économie se caractérise de surcroît par des marchés de faible étendue, qui ne peuvent bénéficier des économies d'échelle associées au grand marché européen. La production s'en trouve peu diversifiée et spécialisée dans un petit nombre de secteurs de l'agriculture et du tourisme, ce qui entretient la dépendance vis-à-vis des importations. Le territoire est également tributaire d'un autre facteur physique qui limite lui aussi l'activité économique : un risque élevé de catastrophes naturelles, qu'il s'agisse d'une exposition au risque volcanique, aux tempêtes, au risque de submersion associé aux cyclones et aux tsunamis, aux fréquents séismes.

Toutefois, cette donnée géographique n'est pas sans contrepartie positive. Avec ses territoires d'outre-mer situés dans tous les océans, la France bénéficie de relais géostratégiques qui multiplient par 30 la taille de sa zone économique exclusive (ZEE), correspondant à l'espace de souveraineté situé à 200 milles marins de ses côtes (environ 370 km). Grâce à l'outre-mer, la ZEE de la France est de 10,8 millions de km², soit le 2^{ème} domaine maritime au monde derrière celui des Etats-Unis. La Guadeloupe constitue à la fois un formidable réservoir de ressources géologiques, une source d'attractivité touristique et une réserve unique de biodiversité.

3. La croissance économique

Les manifestations contre le coût de la vie et les grèves qui ont ébranlé le territoire ces dernières années révèlent la persistance, voire l'accentuation, des fragilités économiques et sociales de ces territoires éloignés. Bien qu'ils aient été considérés comme des bastions de prospérité au sein de leurs régions respectives, les régions ultramarines accusent un retard de développement par rapport à l'hexagone, caractérisé par des disparités sociales plus marquées que dans le reste du pays. Historiquement liées de manière quasi-exclusive à l'hexagone ou à l'Union européenne, les économies ultramarines demeurent relativement hermétiques à leur environnement régional. L'existence de barrière institutionnelles telles que les normes européennes limitent les échanges commerciaux avec les pays tiers du bassin avoisinant.

Tableau 1.1 Données socio-économiques clés

Indicateur	Valeur
Distance de l'hexagone (Paris, km)	7578
Population (000' people)	383
Chômage (% of labour force 15-74)	23.1%
Taux d'emploi (% , 2019)	49,7
Taux d'activité (% , 2019)	62,8
Rapport S80/S20 (2017)	5,9
Taux de pauvreté monétaire (seuil national, 2017)	34
Taux de pauvreté monétaire (seuil local, 2017)	19
Indice de Gini (2008-2011)	0,42
PIB (in billion EUR)	9.1
PIB per capita (in 000' EUR)	23.3
Importations (million EUR)	2939
Exportations (million EUR)	280
Nombre de touristes (milliers)	1166
Structure de la valeur ajoutée	
Secteur primaire (% de valeur ajoutée)	3%
Secteur secondaire (% de valeur ajoutée)	12%
Secteur tertiaire (% de valeur ajoutée)	85%
Nombre d'entreprises	
Manufacturiers	4077
Construction	7071
commerce, Transport, biens et hébergement	16875
Services du marché des entreprises	12706

Services du marché de consommation	8081
Total	48810

Sources: INSEE, IEDOM et Eurostat

Historiquement agricole, la Guadeloupe s'est fortement tertiarisée sous l'impulsion des politiques publiques mises en place à partir des années 1950 pour gagner en modernisation. On distingue trois phases plus ou moins longues dans l'action publique en Guadeloupe depuis la fin de la colonisation.

La première phase, qui débute à partir de 1946, se focalise sur la fourniture des infrastructures de base (Chay et Mouhoussoune, 2020) afin d'améliorer les structures matérielles du bien-être humain et particulièrement les conditions sanitaires (habitat, hôpitaux, écoles, routes, électrification, réseau d'eau potable, ...).

La seconde phase, lancée dans les années 1960-1970, s'attaque aux volets démographiques et sociaux (Haddad, 2018) avec pour objectif « déclaré » de briser la pauvreté endémique (politiques antinatalistes et migratoires, politiques sociales et familiales de rattrapage, réforme foncière, scolarisation, développement des emplois publics, ...).

La dernière phase, enclenchée dans les années 1980-1990, aborde les aspects économiques et institutionnels (Hoarau, 2021) pour construire les bases d'un développement endogène, notamment à travers les différentes vagues de décentralisation, des politiques actives d'emploi (prime à l'emploi, contrats aidés, discrimination positive), un soutien à l'investissement productif (défiscalisation, fonds européens de développement régional, fonds d'investissement de proximité Outre-Mer), et les dispositifs d'aides au compte d'exploitation des entreprises (exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, mesure de soutien au transport/fret, aménagement de zones d'activités et de zones stratégiques, déductibilité de la TVA sur certains produits exonérés, octroi de mer).

Il y a eu plusieurs étapes de développement que l'économiste Walt Rostow liste :

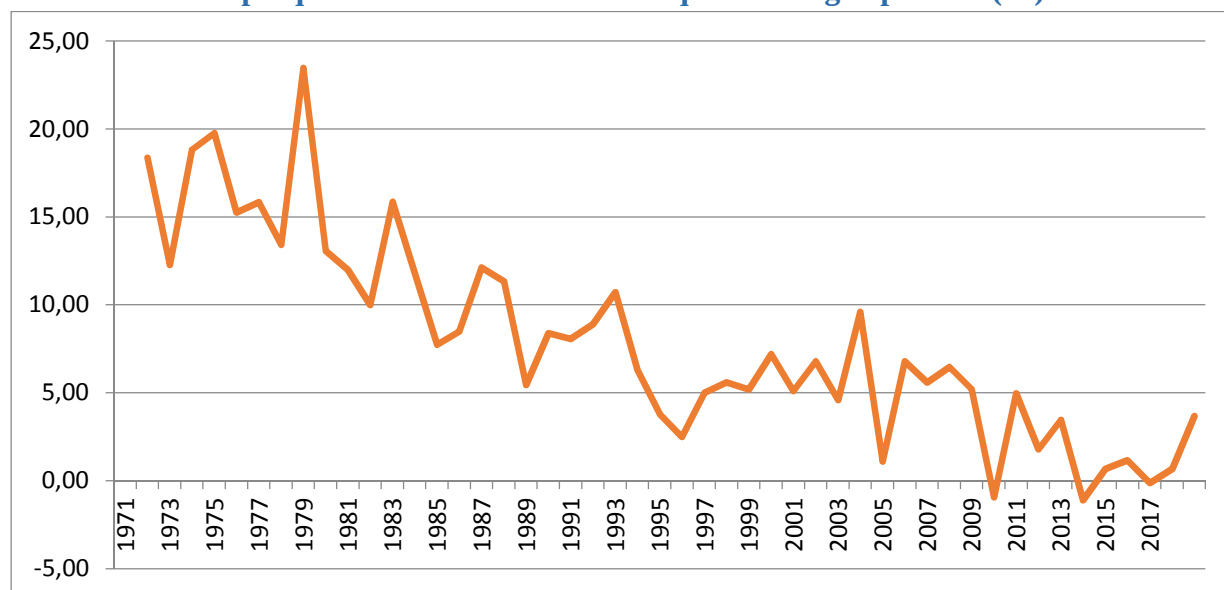
- Société traditionnelle
- Préparation du décollage
- Décollage
- Marche vers la maturité
- Consommation de masse

En raison des politiques budgétaires impulsées sous le Général de Gaulle à partir des années 1950, le territoire a connu une modernisation rapide. Elle est passée d'une phase de société traditionnelle orientée vers l'agriculture à une phase de consommation de masse de façon accélérée sans connaître de phase d'industrialisation nécessaire à la maturité et la diversification de l'économie, et ce malgré l'existence de l'octroi de mer qui protégeait le secteur productif local. L'objectif demeurait de conserver le Pacte colonial basé sur la clause d'exclusivité (importations de ce qui est nécessaire à l'île, exportations de produits exotiques).

L'afflux de transferts a favorisé l'émergence d'une société de consommation de masse. Cependant, l'essentiel des produits agroalimentaires sont importés. Le territoire est aujourd'hui

à la recherche d'une souveraineté alimentaire. La croissance économique sur longue période affiche une baisse tendancielle.

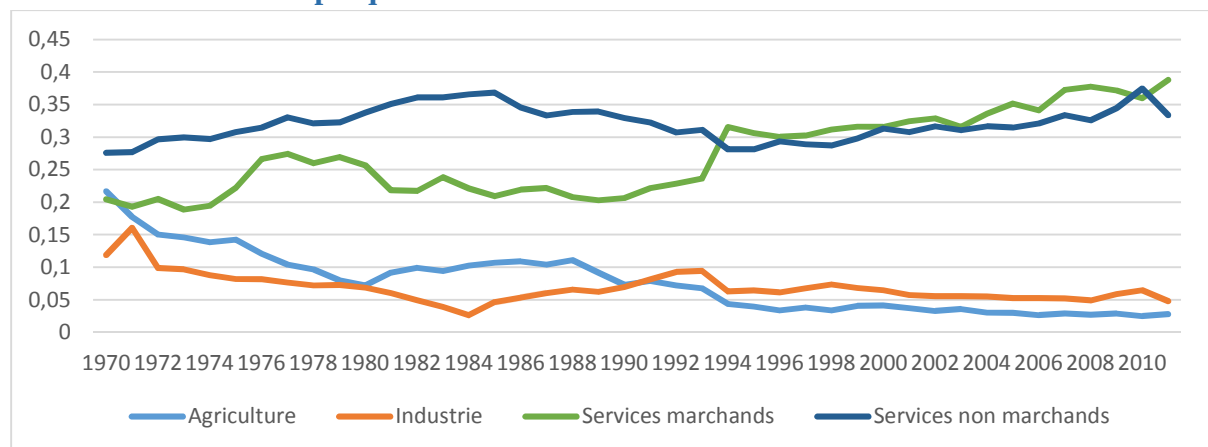
Graphique 1.1. Croissance économique sur longue période (%)



Source : Insee

Les moteurs de la croissance se sont progressivement inversés depuis les années 1950. Auparavant essentiellement agricole, l'économie s'est transformée. Les secteurs les plus contributeurs à la croissance sont désormais les services.

Graphique 1.2. Poids des secteurs dans la croissance



Source : Insee

4. Inégalités et pauvreté

Il persiste d'importantes et persistantes disparités socio-économiques entre les territoires ultramarins et la France métropolitaine. Plusieurs rapports parlementaires et études de l'Institut

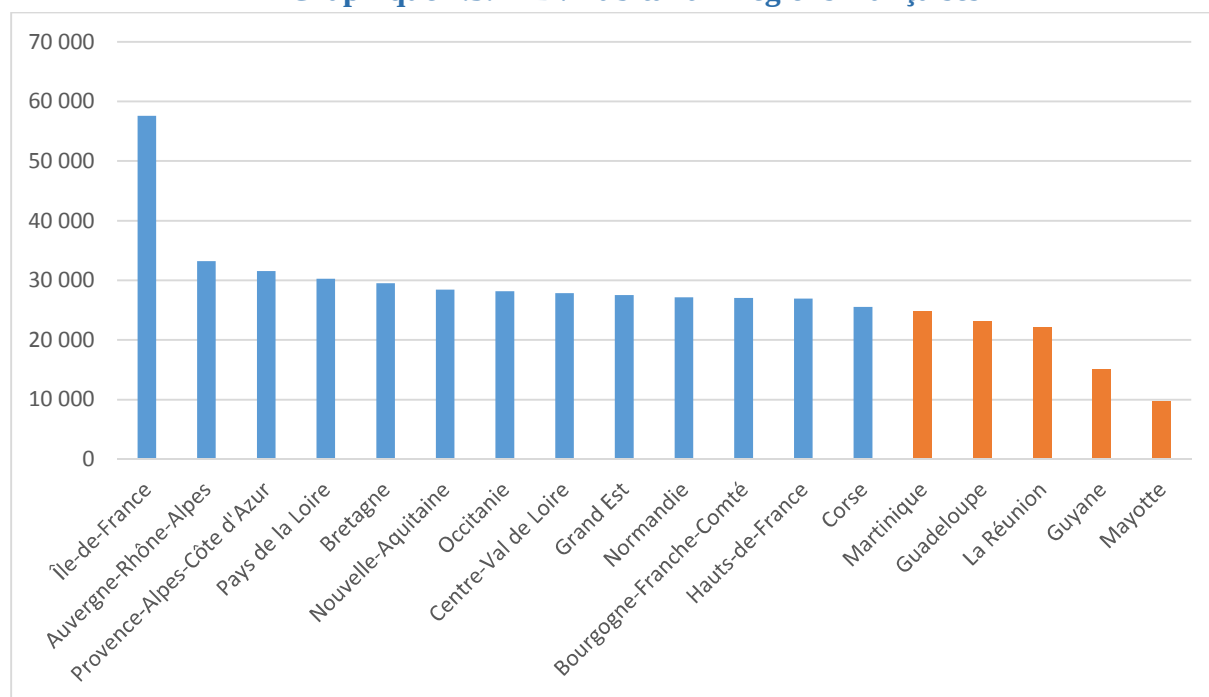
national de la statistique et des études économiques (Insee) fournissent des indicateurs à ce sujet telles que la pauvreté monétaire, les inégalités, les prix, la mortalité infantile...

Il existe un écart notable dans les investissements alloués aux infrastructures de base telles que les transports, l'assainissement, l'électricité, le logement et les technologies numériques. Par exemple, en ce qui concerne l'assainissement, seuls 56% des cours d'eau sont de qualité adéquate en métropole, contre 23% en Guadeloupe qui compte également des interruptions d'approvisionnement en eau fréquentes. De plus, environ des milliers de logements sont considérés comme précaires ou insalubres sont recensés.

Suite aux mouvements sociaux de 2009, les états généraux des outre-mer ont recommandé des mesures visant à contrecarrer le coût de la vie élevé, à encourager un développement endogène et durable, ainsi qu'à lutter contre l'analphabétisme. Néanmoins, un grand nombre de ces propositions demeurent non mises en œuvre. Le problème de vie chère perdure. Les disparités persistent malgré une augmentation des investissements de la part de l'État. Le budget global affecté aux politiques publiques ultramarines s'est élevé à 27,3 milliards d'euros en 2021, enregistrant une hausse de 11% par rapport à l'année précédente. Mais la très mauvaise situation économique et sociale témoigne d'un manque d'efficacité des politiques publiques.

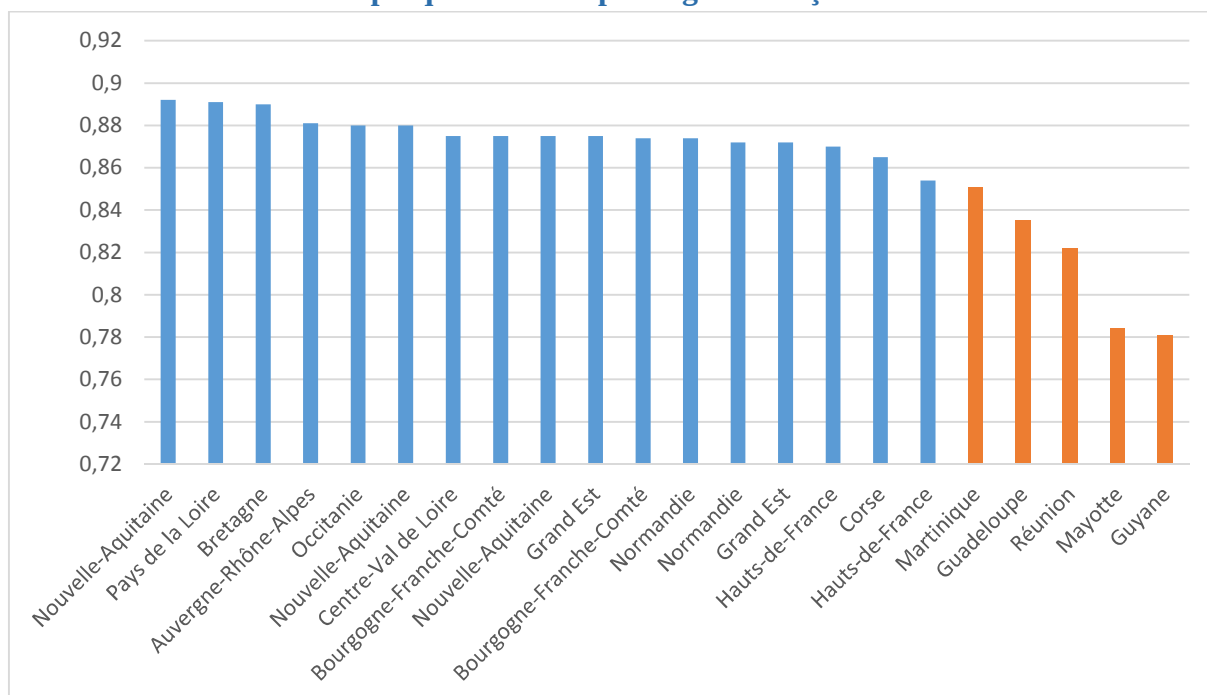
La Guadeloupe se caractérise par un manque de revenus distribués, ainsi qu'un défaut de répartition de ces revenus, avec des conséquences importantes en termes de pauvreté et d'inégalités de richesse.

En premier lieu, le niveau de vie moyens (PIB par habitant) en 2019 de la Guadeloupe (25 092 €) est encore loin du niveau national (36216 €). Cette faiblesse des revenus se conjugue à des écarts de prix par rapport à la France continentale significatifs et défavorables au territoire, dégradant d'autant plus le pouvoir d'achat de la population (Jaluzot et al., 2016). Cet effet « pouvoir d'achat » crée sans surprise un contexte social où la pauvreté concerne une large partie de la population, 3 fois plus fréquente en Guadeloupe comparativement à l'hexagone (Audoux et al., 2020 ; Vucher-Visin, 2021). Bien évidemment, cette pauvreté est à rapprocher du chômage de masse, et du taux d'emploi relativement faible.

Graphique 1.3. PIB / habitant – Régions françaises

Source : Insee

Au-delà de la pauvreté, le territoire fait partie de loin des régions les plus inégalitaires de France en termes de répartition des revenus malgré un système de redistribution qui joue pourtant à plein régime (IEDOM et IEOM, 2021). L'indice de concentration de Gini de 0,42 est très largement supérieur au niveau national de 0,30. En corollaire, si l'on regarde les rapports inter-quintiles Q4/Q1, la masse des revenus détenue par les 20 % les plus aisées est 5,9 fois plus élevé en Guadeloupe.

Graphique 1.4. IDH par région française

Source : Insee

5. Un chômage de masse

Le territoire se caractérise par un taux de chômage largement supérieur à celui de l'Hexagone et par de faibles taux d'activité. Le manque d'opportunité sur le marché du travail décourage la participation de certains segments de la population, notamment des 15-29 ans qui affichent des taux d'activité particulièrement faible. Certes, cela correspond pour une partie d'entre eux à une poursuite d'études, mais le décalage avec l'Hexagone traduit aussi un renoncement de certains jeunes qui n'étant ni en formation, ni en emploi, ni en apprentissage, se trouvent invisibilisés. Il en résulte un halo autour du chômage particulièrement important qui regroupe environ 10% de la population en âge de travailler pour la Guadeloupe.

Ce chômage élevé coexiste avec des difficultés de recrutement, signalant une inadéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins des entreprises. Face à l'insuffisance de l'offre locale de formation, une agence de l'outre-mer pour la mobilité a été créée (Ladom) afin que les jeunes puissent accéder à des formations non dispensées sur le territoire. Un autre dispositif de formation vise plus spécifiquement les jeunes en difficulté, il s'agit du Service Militaire Adapté qui leur permet d'acquérir des compétences sociales et professionnelles.

6. Les migrations vers l'Hexagone

La persistance d'un chômage élevé, couplé à une offre éducative insuffisante, nourrit d'intenses mouvements migratoires vers la métropole. En Guadeloupe, les migrations ont été massives dès les années 1960 et jusqu'au début des années 1980. Elles sont alors encouragées, voire organisées, par le Bureau pour la migration des DOM (Bumidom), actif entre 1963 et 1981 (Haddad, 2018). Dans les décennies 1980 et 1990, l'intensité des migrations faiblit et le profil-type des migrants devient plus qualifié. Ces migrations sont suffisamment intenses pour modifier la composition sociodémographique de la population, en creusant nettement la pyramide des âges en son milieu, entre 20 et 34 ans. D'une part, l'émigration des jeunes adultes n'est pas compensée par les retours de natifs ou les arrivées de non-natifs. D'autre part, les migrants ont des enfants qui ne retournent pas dans le département d'origine de leurs parents. Le processus suit un double mouvement de sélection, au départ et au retour. Les natifs les plus diplômés et les plus actifs sont ainsi surreprésentés dans l'hexagone. Ils quittent plus fréquemment le territoire et restent plus durablement dans l'hexagone (Temporal *et al.*, 2011).

Ces mouvements sont de grande ampleur relativement à la population ultramarine. Selon des chiffres publiés par l'INSEE qui portent sur l'année 2017, un tiers des natifs des Antilles, de Guyane et de Mayotte âgés de 15 à 64 ans vivent dans une autre région française, soit une part comparable à celle des régions métropolitaines les plus proches de la région parisienne (Demougeot *et al.*, 2021). Les taux d'emploi et les niveaux de formation de ces migrants sont comparables à ceux des métropolitains et sont donc supérieurs à la moyenne observée pour les domiens.

7. L'action publique

Il y a donc nécessité d'ajuster l'action publique afin de parer aux enjeux et aux réalités du territoire. Le déploiement des politiques publiques en outre-mer dépend du statut institutionnel des espaces concernés. Le droit des outre-mer, dans la continuité du droit colonial, s'est construit au fil du temps sur le principe d'une intégration différenciée de ces territoires dans la Nation, sans cesse chahuté par les désirs entremêlés d'assimilation et de différenciation des populations ultramarines (Dimier, 2005). En 1946, à l'occasion d'une révision constitutionnelle, les terres françaises ultramarines cessent d'être des colonies pour devenir des DOM (département d'outremer), c'est le cas de la Guadeloupe (comprenant Saint-Martin et Saint-Barthélemy).

Après plusieurs décennies de réformes constitutionnelles, pour la Guadeloupe le régime de l'identité législative (art. 73 de la constitution) est adopté, stipulant que les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit en outre-mer même si des dispositions tenant compte de certaines spécificités sont prévues.

L'objectif principal de l'action publique pour les outre-mer affiché par l'Etat est de réduire les écarts de développement persistants entre les territoires ultramarins et la métropole afin de favoriser leur convergence. Cet objectif a été notamment affirmé par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (Érom) du 28 février 2017, par les Assises des outre-mer tenues en 2017 et par le livre bleu de 2018. Il a été également réaffirmé par les plans d'urgence, par des programmes ciblés et par l'augmentation de l'effort budgétaire en réponse aux nombreuses crises sociales.

Cet objectif se traduit par un effort budgétaire particulier pour l'outre-mer. Dans son rapport consacré au financement de l'Etat en outre-mer, la Cour des comptes indique que les dépenses budgétaires et fiscales destinées au soutien des politiques publiques ultramarines, hors dépenses sociales, se sont élevées à 27,3 Md€ en 2021, en hausse de 11 % par rapport en 2020. Ces dépenses sont dispersées dans un vaste ensemble de 94 programmes relevant de 31 missions différentes, notamment la mission Outre-Mer et ses deux programmes *138-Emploi outre-mer* et *123-Conditions de vie outre-mer*.

Au-delà de l'importance des moyens accordés par l'Etat, c'est la façon dont ces moyens sont utilisés qui détermine l'efficacité de l'action publique. De fait, il y a longtemps que l'action de l'Etat y fait l'objet de vives critiques. En 1999, les présidents des collectivités de Guadeloupe, Martinique et de la Guyane se sont ainsi réunis pour signer la Déclaration de Basse-Terre. Ils estimaient que le dispositif fiscal et social était conçu pour un pays développé et s'appliquait mal à leurs régions en retard de développement. Aucun changement de fond n'est cependant intervenu. A chaque nouvelle irruption sociale (en 2017 en Guyane ; en 2018 à Mayotte et à La Réunion ; en 2019 et 2021 en Guadeloupe), l'Etat a simplement répondu par un effort budgétaire avec la mise en place de nouveaux plans d'urgence.

Malgré le budget global, les inégalités demeurent constantes et l'accès aux services publics parfois mal assuré. Dans ces conditions, les habitants qui n'ont pas le sentiment de voir leur

quotidien s'améliorer, continuent d'avoir les mêmes revendications. Aussi, vingt ans après la déclaration de Basse-Terre, les présidents des collectivités de Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin ont dénoncé dans l'appel de Fort-de-France de 2022 une situation de mal-développement structurel et des inégalités de plus en plus criantes. Ayant le sentiment de subir des politiques publiques inadaptées à leurs réalités, les élus ont appelé à une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près des territoires et à instaurer une nouvelle politique économique qui miserait sur leurs avantages comparatifs, notamment en matière d'écologie, de géostratégie et de biodiversité.

8. Une fiscalité spécifique

Pour assurer la conduite de leur politique économique, les collectivités nécessitent des ressources. Le système fiscal applicable en Guadeloupe se distingue de celui de l'hexagone sur plusieurs points que liste l'IEDOM dans son rapport annuel :

- des mesures structurelles d'allègements fiscaux visent à augmenter le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises de ces départements afin de compenser les handicaps propres aux régions ultrapériphériques ;
- une fiscalité locale indirecte spécifique ou adaptée (octroi de mer, taxe spéciale de consommation sur certains produits pétroliers et droit d'accise sur les alcools et tabacs) vient s'ajouter à la fiscalité locale directe ;
- le régime de TVA s'applique avec des taux inférieurs à ceux de l'hexagone ;
- le régime de défiscalisation des investissements se démarque du modèle hexagonal ;
- des dispositifs destinés à diminuer le coût du travail ultramarin.

Le budget global de 27 milliards d'euros alloué aux territoire ultramarins ne doit pas masquer une autre réalité : la contribution du territoire aux recettes fiscales nationales. En prenant en considération l'ensemble des taxes et impôts (taxes indirectes sur les produits, taxes sur les facteurs de production, impôts sur revenu, impôts sur sociétés, impôts locaux,...) dont s'acquittent les contribuables sur le territoire, l'octroi de mer représente un peu moins de 10% des impôts payés en Guadeloupe. Sur le passé récent, les recettes de TVA non déductible représentent environ 80% des recettes d'octroi de mer.

Tableau 1.2. Principaux impôts collectés en Guadeloupe (en milliers d'euros)

Postes	2008		2018	
	Administration centrale	Administrations locales	Administration centrale	Administrations locales
TVA non déductible	0	199 156	0	245 424
Octroi de mer	223 005	0	304 547	0
Impôts sur les Exportations	0	0	0	0
Autres impôts sur les produits	312 956	22 137	479 661	19 462
Autres Impôts sur la production	187 451	81 323	294 815	2 947
Impôts sur le revenu	0	495 524	0	373 205

Autres impôts directs	73 347	517	99 248	4 493
Cotis. sociales effectives à charge employeurs	0	1 066 082	0	1 356 458
Contributions sociales imputées employeurs	14 400	174 288	12 839	346 736
Subventions sur les produits	-9 887	-3 148	0	-332 386
Subventions sur la production	-29 891	-17 106	-47 949	-30 404
TOTAL net	771 381	2 018 773	1 143 161	1 985 935

Sources : Insee, Comptes régionaux

L'ensemble de ces mesures sont autant de recettes que perçoivent les administrations publiques. Administrations publiques locales et centrale se partagent les produits de la fiscalité mais pas dans les mêmes proportions puisqu'elles ne pilotent pas les mêmes dispositifs.

A la lecture de ces données, l'on peut remarquer que le total de recettes fiscales nettes de subventions génère des revenus pour l'ensemble des administrations publiques de l'ordre 2,8 milliards d'euros en 2008 (3,1 milliards en 2018). L'octroi de mer représente 29% des revenus fiscaux des collectivités locales en 2008 (26% en 2009). Plus en détail, l'administration centrale enregistre environ 162% de recettes fiscales de plus que les collectivités locales en 2008 (74% en 2018). Le différentiel observé sur la décennie peut être imputé à tout un ensemble de réformes ayant eu lieu, notamment celles survenues après les événements de la crise de 2009. Dans l'hypothèse où l'octroi de mer serait remplacé par une TVA (au profit donc de l'administration centrale), En considérant les données de l'année 2018, le différentiel augmenterait davantage : l'administration centrale enregistrerait environ 173% de recettes fiscales de plus que les collectivités locales.

9. A la recherche d'un nouveau modèle de développement

L'avenir du territoire ne peut se concevoir sans la prise en compte de ses contraintes et de ses atouts mais aussi des préoccupations des guadeloupéens. Les divers sondages réalisés sur le territoire auprès de la population en donne une idée : l'insécurité, la distribution et la gestion de l'eau, le pouvoir d'achat, la jeunesse, le chômage, la santé... Le « sens du pays », c'est aussi, et sans doute d'abord, celui dans lequel le pays, les guadeloupéens veulent aller, c'est se saisir de leurs envies et de leurs inquiétudes pour savoir où emmener le pays. La lourde tâche est ensuite de savoir comment y aller. La politique économique doit être conduite en veillant à ne pas amplifier les déséquilibres et en l'aidant à réduire, lorsque c'est possible, la dépendance du territoire aux approvisionnements extérieurs. Cela suppose tout d'abord l'autonomie énergétique que pourrait lui donner d'ici à 2050 l'exploitation des énergies renouvelables. Ensuite, la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'extérieur et notamment de l'Hexagone doit également être réduite grâce à une augmentation de la production tournée vers le marché local, dans le respect des écosystèmes terrestres et maritimes et sans qu'il en résulte un surcoût excessif pour les consommateurs. Une moindre dépendance aux produits importés permettra de limiter les transports nécessaires au fonctionnement de ces territoires. Les transports devront cependant rester suffisants pour répondre aux objectifs de développement du

tourisme, secteur dans lequel le territoire a un avantage comparatif. Il faut également engager le territoire vers une croissance inclusive, notamment en soutenant le retour au pays des natifs sur des postes qualifiés.

Du point de vue des politiques publiques, l'attractivité touristique et économique du territoire suppose d'y mettre en place et d'y maintenir des infrastructures et des services de bon niveau dans tous les domaines : santé, réseaux de distribution et d'assainissement, formation, numérique... En effet, le niveau de vie assez élevé de la Guadeloupe par rapport à son environnement régional ne le rendra jamais compétitif en termes tarifaires. C'est donc par la qualité de ses installations et de son environnement naturel qu'il peut espérer se distinguer. Finalement, le développement de la Guadeloupe doit s'inscrire dans la perspective de son intégration régionale croissante tant du point de vue de ses approvisionnements que de ses débouchés, afin de réduire ses inconvénients liés à sa distance vis-à-vis de la métropole.

Améliorer l'intégration des territoires ultramarins dans leur environnement est souvent considéré comme essentiel pour favoriser une croissance durable, créer des emplois et engendrer des effets économiques et sociaux bénéfiques. Dans cette perspective, l'État a peu à peu accordé aux collectivités d'outre-mer des compétences dans le domaine de la coopération régionale. Ainsi, la Guadeloupe est devenue membre associé de l'association des États de la Caraïbe en son propre nom. Mais il y a encore un certain nombre de barrières institutionnelles qui limitent les échanges, notamment les normes européennes.

Nous nous proposons dans cette étude de revenir d'abord sur le champ de la fiscalité locale. Nous aborderons le sujet de l'octroi de mer qui en est la principale caractéristique. Puis, dans le sens de prendre en considération les préoccupations des guadeloupéens, nous développerons trois propositions autour de : pouvoir d'achat, jeunesse et emploi, santé.

Chapitre I : Sur l'octroi de mer

L'octroi de mer est l'un des dispositifs qui cristallisent le plus les acteurs politiques et institutionnels. Tout d'abord, revenons sur l'origine de l'Octroi de mer (OdM). La taxe est apparue au XVII^e siècle. Il s'agissait d'un impôt perçu sur les marchandises entrant dans les colonies françaises et destiné à assurer le financement du développement du territoire. Le Trésor royal souhaitait doter ses colonies d'une autonomie fiscale. Au cours du XIX^e siècle, l'octroi aux portes de mer a été adopté d'abord par la Martinique comme outil de financement du budget public local, puis par la Guadeloupe, la Réunion et, finalement, la Guyane française. De pur instrument d'autonomie fiscale, l'OdM a acquis dans les années 1970 un deuxième objectif de croissance, d'abord en Martinique puis dans les autres RUP. Au cours de cette période, les taux d'imposition ont commencé à être modulés en fonction de l'écart de compétitivité estimé entre la production locale et les importations, et ont donc été utilisés comme un outil pour promouvoir le développement de l'industrie locale et remplacer les importations.

Avec l'intégration des RUP françaises dans la Communauté européenne, la compatibilité de l'OdM avec le principe de libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur est apparue comme un enjeu. La Décision du Conseil 89/688, entrée en vigueur en 1993, a reconnu la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, l'importance de l'OdM pour soutenir la production locale et assurer l'autosuffisance des RUP (conformément aux (ancien article 227, paragraphe 2, du Traité) et, d'autre part, la nécessité d'achever le marché intérieur. La réforme a étendu l'application de l'OdM à tous les produits, qu'ils soient importés ou produits dans les RUP, tout en permettant aux autorités françaises compétentes d'appliquer des exonérations totales ou partielles pour les productions locales. La Décision n'indique pas quels produits et le niveau des exonérations autorisées, mais précise que : « ces exonérations doivent contribuer à la promotion ou au maintien d'une activité économique dans les départements français d'outre-mer et s'inscrire dans la stratégie de développement économique et social de chaque département ».

L'OdM est un outil multifractal qui peut toucher en même temps et de manière différenciée plusieurs secteurs, plusieurs acteurs, et répondent à plusieurs enjeux. Son potentiel n'a pas d'équivalent dans la législation fiscale française.

1. Mise en œuvre de la taxe

L'OdM est un impôt indirect qui peut être prélevé sur deux types de transactions, à savoir :

- (a) les importations de biens
- (b) les ventes de biens produits localement.

Plus précisément, le régime OdM comprend les éléments suivants :

- l'Octroi de mer externe, prélevé sur les marchandises importées, y compris les produits en provenance d'autres RUP françaises (à l'exception des échanges de marchandises

entre la Guadeloupe et la Martinique, dans le cadre du Marché Unique Antillais), de France métropolitaine, de l'UE et des pays tiers ;

- l'Octroi de mer interne, prélevé sur la production locale ;
- l'Octroi de mer régional – un taux supplémentaire que les autorités régionales peuvent appliquer en plus de l'OdM standard (externe et interne).

L'assiette fiscale et l'applicabilité de l'OdM diffèrent en partie selon le type de transaction. Dans le cas des importations – y compris en provenance du continent et de l'UE – l'OdM externe est prélevée sur la valeur en douane des marchandises comprenant les frais d'expédition et d'assurance, c'est-à-dire la valeur Coût, Assurance et Fret (CAF). La taxe devient exigible dès l'entrée du produit dans la région ou lors de sa mise à la consommation, dans le cas de marchandises introduites dans le cadre d'un régime de suspension fiscale ou d'autres régimes/procédures douanières spéciales (par exemple, entrepôt douanier, zone franche, perfectionnement actif, temporaire). L'OdM externe doit être payée au moment de la déclaration en douane.

Dans le cas des biens produits localement, le montant de l'OdM interne est calculé sur le prix de vente au producteur, net de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises, et devient exigible au moment de la livraison. Le paiement de l'OdM est dû trimestriellement, sur la base des déclarations fiscales déposées par les contribuables auprès du bureau de douane territorialement compétent. La notion de « production » englobe les activités de fabrication, de transformation et de rénovation ainsi que les opérations agricoles et minières. Les entreprises locales dont le chiffre d'affaires annuel des activités de production concernées ne dépasse pas 550 000 euros ne relèvent pas du champ d'application du régime.

Une série d'exemptions sont prévues dans la loi, notamment des exemptions obligatoires et facultatives. Les exonérations obligatoires couvrent les importations sous le régime de la franchise, l'exportation de produits locaux (y compris les livraisons extérieures vers le continent et l'UE) et les échanges de marchandises au sein du Marché Unique Antillais (MAU), ainsi qu'entre le MAU et la Guyane française qui est soumis à un régime spécifique visant à éviter la double imposition.

2. Le cas du marché unique antillais

Depuis 1995, la Guadeloupe et la Martinique forment un seul espace fiscal, dénommé « Marché Unique Antillais » au sens de l'OdM (ainsi que de la TVA et des accises). Par conséquent, les biens produits, introduits ou importés dans l'une de ces deux régions peuvent circuler librement vers l'autre région. Le Marché Unique Antillais entend éviter la double imposition. En effet, en cas d'importation, l'OdM n'est due que dans la région où les marchandises sont dédouanées. Si les marchandises sont ensuite expédiées vers l'autre région, l'opérateur n'est pas tenu de payer à nouveau la taxe.

Pour corriger toute éventuelle distorsion budgétaire induite par les disparités des taux d'OdM appliqués dans les deux régions, un mécanisme de compensation financière est en place,

obligeant chaque région à rétrocéder la taxe perçue sur les marchandises importées qui ont été expédiées vers l'autre région. Au cours des dernières années, la compensation annuelle de l'OdM de la Guadeloupe à la Martinique s'est située entre 3 millions d'euros et 6 millions d'euros (en incluant l'OdM régionale), tandis que le montant dû par la Martinique à la Guadeloupe était d'environ 1,5 million d'euros/an, en moyenne.

D'un point de vue économique, la non taxation des échanges entre les deux territoires correspond à ce que l'on nomme une solution de Nash. Il s'agit d'un équilibre coopératif où les deux territoires « s'entendent » pour ne pas taxer les produits en provenance de l'autre territoire. Par coopération, il faut comprendre que les territoires agissent ensemble avec un objectif commun. Cette solution équitable maximise le potentiel d'échange entre les deux îles. Il est à noter que la compensation est calculée sur le taux OdM externe appliqué dans la région de dédouanement à l'importation, mais ce taux peut être différent du taux appliqué dans la région de mise à la consommation, ce qui a non seulement des implications budgétaires mais crée une opportunités d'arbitrage fiscal pour les traders.

3. Les exonérations à l'octroi de mer

Concernant les exemptions facultatives, la plus importante pour les importations est l'exonération des intrants, qui s'applique à certaines matières premières ou biens d'équipement utilisés par les activités économiques locales. Les collectivités territoriales peuvent exempter les importations de ces biens du paiement du taux de l'OdM externe (l'OdM régional reste normalement dû) à travers des délibérations spécifiques qui précisent les secteurs éligibles (par code activité NAF) et les positions tarifaires des biens importés spécifiquement visés. La raison de cette exonération est d'éviter que la compétitivité des producteurs locaux – qui est l'objectif du régime spécial de l'OdM – soit entravée par la taxation des intrants de production qu'ils ne peuvent pas se procurer localement. L'accès à ce mécanisme est soumis à deux conditions principales :

- l'exonération s'applique uniquement aux importations directes (même lorsqu'elles sont effectuées par l'intermédiaire d'un agent délégué) ;
- dans le cas des biens d'équipement, ils doivent être conservés pendant au moins trois ans.

En principe, cette exonération est également disponible pour les petites entreprises qui ne relèvent pas du champ d'application de l'OdM (c'est-à-dire dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 550 000 euros), mais elles en bénéficient rarement, car elles s'approvisionnent rarement en intrants de production par l'importation directe.

Concernant les activités de production locale, la principale exemption facultative consiste en des taux OdM réduits appliqués à certaines catégories de produits. Cette exonération couvre la grande majorité des biens produits localement.

4. Les taux de Guadeloupe

Il existe plusieurs taux qui, au fur et à mesure, des modifications se sont considérablement réduits. On en compte aujourd'hui 11.

Nombre de niveaux de taux OdM (externes et internes) :	11
Tarif de base OdM (hors OdM régionale) :	7%
Taux de base global de l'OdM (y compris l'OdM régional de 2,5 %) :	2.5%
Taux de TVA standard :	8.5%

Il apparaît ici que le taux d'octroi de mer est au-dessus de celui de la TVA d'un seul point.

La politique de l'UE permet, comme indiqué, l'application de taux d'imposition différenciés basés sur l'origine interne ou externe du produit, dans les conditions suivantes :

- (a) existence d'une production locale,
- (b) existence d'importations importantes qui pourraient menacer la production locale
- (c) des coûts de production supplémentaires pour les produits locaux par rapport aux produits importés, causés par les handicaps structurels affectant les RUP.

La politique de l'UE détermine non seulement quels produits peuvent bénéficier du régime de taux différenciés selon l'origine local/importé du produit, mais également le différentiel fiscal maximum autorisé. Celui-ci est exprimé en points de pourcentage et représente le seuil supérieur que les autorités locales compétentes doivent respecter lors de la fixation du différentiel fiscal réel, qui peut également être inférieur au maximum autorisé.

Tableau 1.3. Différentiels de taux

	Dif. taux permis	Nb de produits concernés
Liste A	20%	Plus d'une centaine
Liste B	30%	Environ une cinquantaine

5. Processus de formation des prix

En 2022, la Guadeloupe a enregistré la plus grande différence de prix par rapport à l'hexagone, avec un écart de +16 %. Cet écart est mesuré à partir d'un indice synthétique des variations de prix entre l'hexagone et le territoire, prenant en considération les habitudes de consommation des ménages dans les deux territoires comparés (indice de Fisher). En conséquence, un ménage hexagonal verrait son budget de consommation augmenter de 19 % s'il maintient ses habitudes de consommation en Guadeloupe.

De 2010 à 2022, les différences de prix par rapport à l'hexagone. Ces écarts se creusent davantage entre 2010 et 2015 (+4 points) qu'entre 2015 et 2022 (+3 points). Cette augmentation des écarts au fil du temps est attribuable en partie à l'évolution des prix, mais aussi aux changements dans les habitudes de consommation des ménages, tant métropolitains que guadeloupéens.

Tableau 1.4. Ecarts de prix Guadeloupe/hexagone

Postes	Écarts Guadeloupe/France hexagonale (panier de consommation métropolitain)
Ensemble	19
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	51
Boissons alcoolisées et tabac	26
Articles d'habillement et chaussures	10
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	2
Meubles, articles de ménage et entretien courant du foyer	16
Santé	16
Transports	10
Communications	34
Loisirs et culture	16
Restaurants et hôtels	11

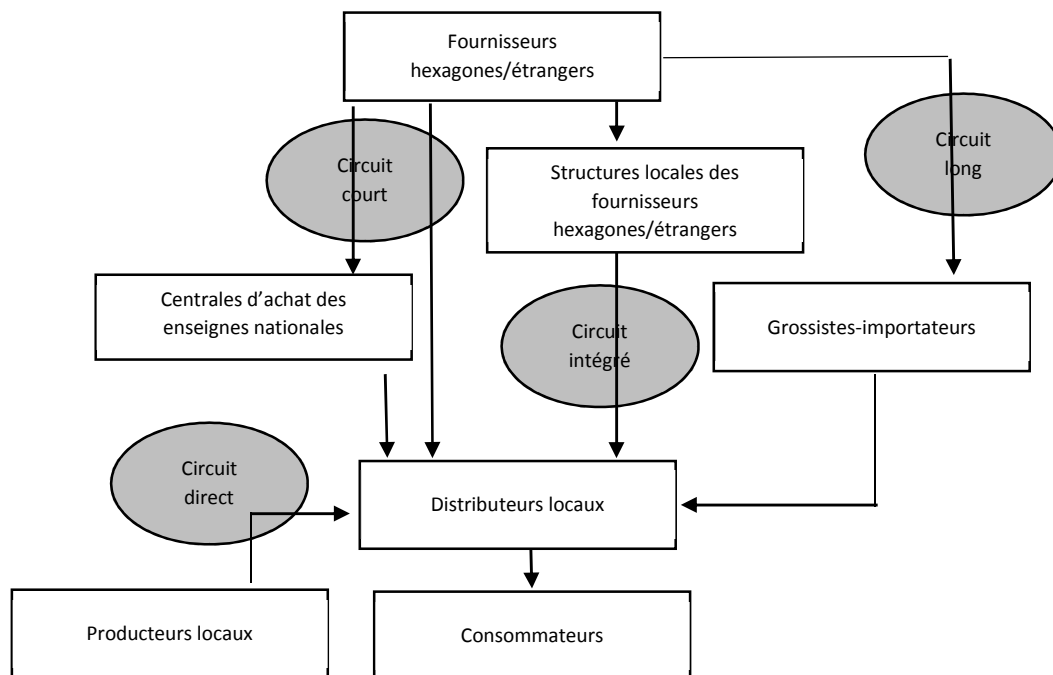
Source : Insee

Les différences de prix entre la Guadeloupe et l'hexagone sont principalement attribuables à l'alimentation, ce qui constitue l'un des principaux postes de dépenses pour les ménages des deux régions. En moyenne, les prix des denrées alimentaires sont 42 % plus élevés en Guadeloupe par rapport à la France métropolitaine. En utilisant le panier d'achat typique de la Guadeloupe comme référence, les prix alimentaires sont en moyenne 33 % plus élevés qu'en France métropolitaine. En revanche, en se basant sur le panier d'achat métropolitain, les prix alimentaires en Guadeloupe sont 51 % plus élevés qu'en France métropolitaine.

Les produits agroalimentaires sont consommés par les ménages sont relativement importés. Il existe plusieurs circuits d'approvisionnement utilisés par les distributeurs du territoire. Ils se déclinent autour des trois grands modèles d'acheminement :

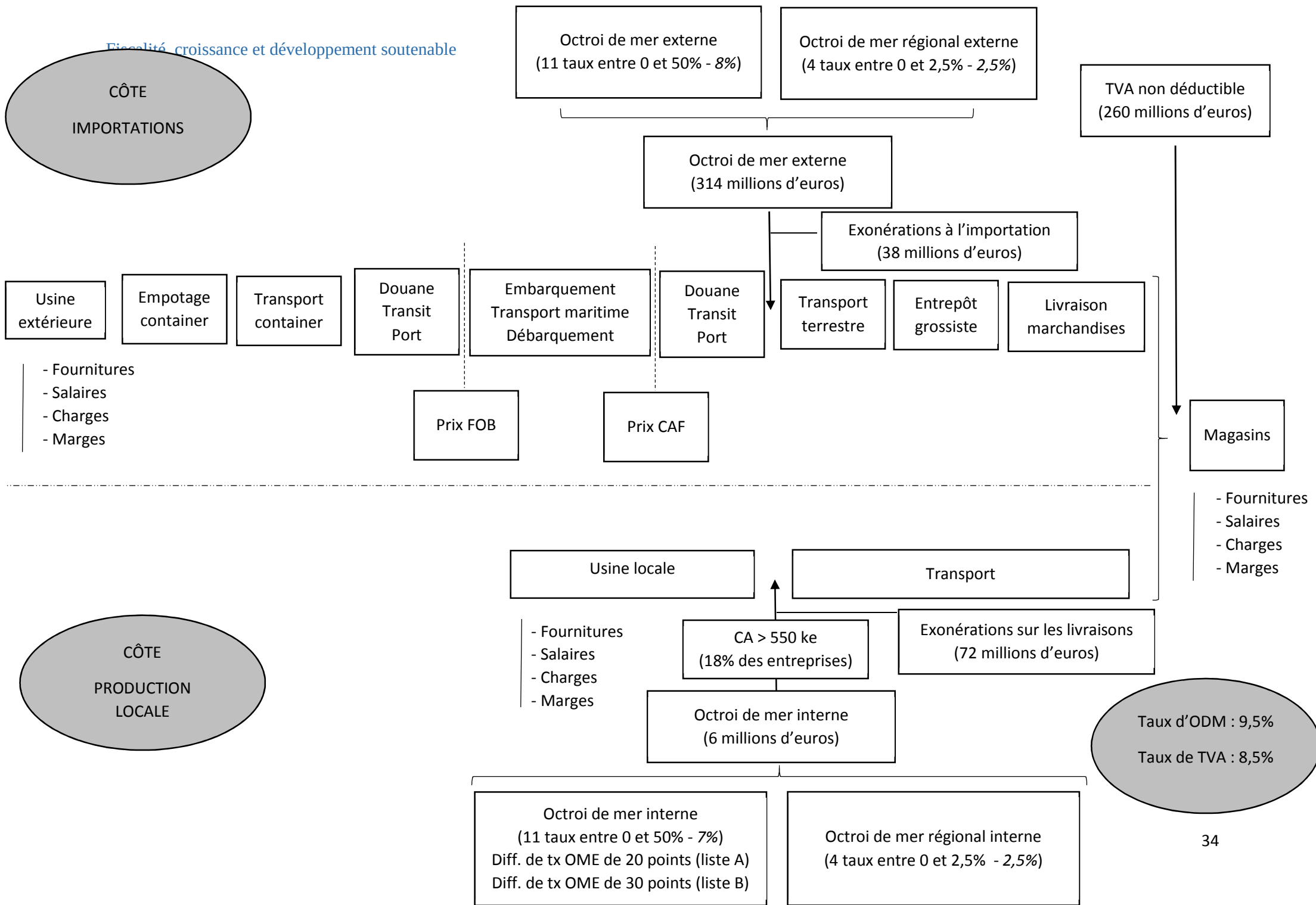
- Le « circuit direct ». Le producteur est directement en contact avec le consommateur final. Il n'y a donc aucun intermédiaire et aucun canal de distribution externe.
- Le « circuit court ». Le distributeur est livré sur ses propres plateformes de stockage situées soit en France hexagonale, soit en Guadeloupe ou dans les deux territoires. Par exemple, un concessionnaire de voitures directement rattaché à la maison mère achète ses véhicules et équipements exclusivement auprès du constructeur, jouant le rôle d'intermédiaire entre l'enseigne et le consommateur final. C'est le cas de magasin franchisés qui ont un contrat avec une marque.
- Le « circuit intégré ». L'industriel implante une structure logistique lourde. Il se charge ainsi du transport et de la manutention des produits et de l'approvisionnement des points de vente ;
- Le « circuit long ». Il consiste à recourir à un intermédiaire, généralement désigné sous le terme d'importateur-grossiste ou d'agent de marques. Celui-ci assure certaines opérations logistiques (stockage, livraison, etc.), revend aux distributeurs les produits achetés auprès des industriels et prend également en charge certaines actions commerciales (promotions, etc.).

Graphique 1.5. Modes d'approvisionnement

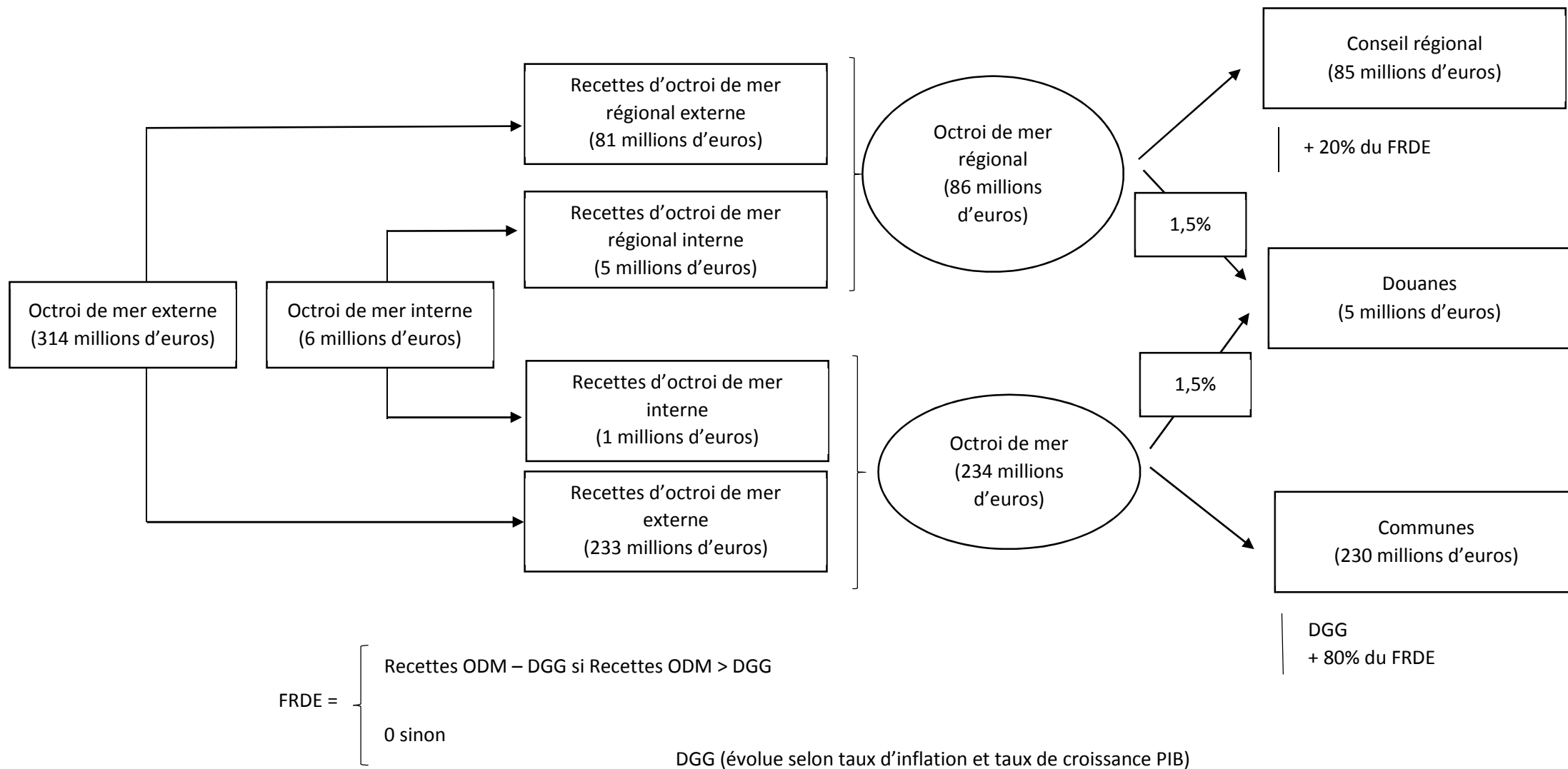


Pour les distributeurs, cette chaîne logistique constitue l'une des principales explications de la cherté des produits de grande distribution avec l'octroi de mer. Pour comprendre le mécanisme de formation des prix incluant l'octroi de mer, nous reproduisons dans le schéma suivant les différents éléments constitutifs détaillant la trajectoire des produits depuis leur sortie de l'usine jusqu'à leur présentation en magasin.

Graphique 1.6. Processus de formation du prix



Graphique 1.7. Répartition du produit d'octroi de mer



6. Evolution des recettes

Le montant de l'octroi de mer effectivement collecté et reversé aux collectivités, selon plusieurs critères. On compte deux composantes des recettes : la dotation globale garantie (DGG) et le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

La dotation globale garantie (DGG) prévue par la loi, est une prévision de recettes d'octroi de mer qui a pour base celles constatées l'année précédente à laquelle on affecte deux indices : le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et le taux d'évolution du produit intérieur brut réel. La DGG est distribuée aux communes selon un critère en général démographique, résulte de nombreux paramètres structurels, parmi lesquels le volume des importations, pour partie corrélé à la démographie des territoires, à l'évolution du revenu national brut et à la structure de la consommation.

Les collectivités percevant la DGG consacrent les ressources à la section de fonctionnement. Les dépenses de fonctionnement exercent alors un effet multiplicateur positif sur l'économie.

Si les recettes d'octroi de mer constatées sont supérieures à la DGG, la différence est affectée à un fond dénommé fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Contrairement à la DGG, le FRDE alimente les lignes de dépenses d'investissement des collectivités type réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement. Les dépenses d'investissement exercent alors un effet multiplicateur positif sur l'économie, notamment en sollicitant les activités du BTP avec potentiellement des effets d'entraînement potentiellement importants sur le reste de l'économie.

Cependant, les ressources du FRDE étant par construction résiduelles, elles sont par conséquent relativement faibles, ce qui limite les effets multiplicateurs sur l'économie.

7. Revue de littérature sur l'évaluation de l'impact de l'octroi de mer

Nous dressons ici une revue de littérature sur les impacts de la taxe. Plusieurs études, rapports et travaux ont été publiés sur le sujet. Mais nous butons sur au moins deux difficultés.

D'une part, il est difficile de dresser une liste exhaustive des productions. Plusieurs n'ont pas été rendues publiques. D'autre part, plusieurs ont été réalisés par des cabinets d'étude mais financées par des commanditaires dont l'intérêt pouvait être soit de défendre soit de combattre le dispositif. Si chaque production repose sur un état des lieux factuels, en revanche les préconisations reposent sur des résultats de scénarios qui ont été rarement voire jamais soumis à une discussion contradictoire rigoureuse.

Pour ces raisons, nous dressons une revue de littérature scientifique à partir de publications. Cet angle d'approche a l'avantage de retenir des productions qui sont passées sous le feu des critiques d'autres scientifiques anonymes avant d'être publiées.

A partir du modèle DREAM, un MEGC multirégions construit pour 119 régions européennes intégrant les régions ultrapériphériques, Jean et Laborde (2004) s'intéressent aux effets de la libéralisation commerciale (droits de douane et octroi de mer confondus). Le modèle postule

que les secteurs d'activité sont en situation de concurrence parfaite. Les quatre DOM sont considérés comme une seule région, sans distinction plus fine, ce qui limite les enseignements de ce modèle. Les auteurs couplent le modèle DREAM au modèle MIRAGE qui évalue, pour l'ensemble de l'UE, l'impact du choc de politique commerciale et sert d'intrant au modèle DREAM. Dans ce dernier, les produits consommés par les ménages sont différenciés par origine géographique et par variété. L'Etat n'est pas un agent dans le modèle et les impôts sont un revenu directement perçu par les ménages. Le modèle postule un plein emploi des facteurs et donc pas de chômage. Le modèle est donc beaucoup plus volumineux (intégrant un très grand nombre de régions) mais plus synthétique dans sa structure. Selon leurs résultats, un scénario de libéralisation commerciale entraînerait dans les DOM, une baisse de la valeur ajoutée dans l'agriculture (-4,85% dans les DOM) et dans le textile (-5,4%) et une hausse dans le secteur manufacturier (1%). Le secteur agricole des DOM apparaît être le plus faiblement affecté de France, à peine plus que l'île de France (-4,49%). Globalement, le PIB des régions d'outre-mer est en hausse (+0,32%) ainsi que le bien-être, mesuré par la variation de revenu équivalente (+0,57%). Et ces hausses sont supérieures à la moyenne européenne dont la variation de revenu équivalente augmente (0,19%) et le PIB croît (0,22%). Les auteurs simulent d'autres scénarios parmi lesquels celui d'une libéralisation sectorielle de l'agriculture avec maintien des subventions à l'exportation. Un tel choc entraîne une augmentation des exportations extra-européennes des régions les plus exportatrices de produits agricoles en dehors de l'UE.

D'autres travaux ont été menés plus spécifiquement sur les régions d'outre-mer avec des MEGC. Tout d'abord, Croissant et al. (2002) et Croissant (2003) ont cherché à évaluer l'impact macroéconomique de l'octroi de mer à La Réunion. Basée sur l'année 1997, la maquette distingue davantage de secteurs et produits (douze secteurs), deux types de travailleurs : qualifiés et non-qualifiés et un ménage représentatif. Seuls les prix à la consommation des ménages supportent les impôts à la consommation prélevés par les collectivités locales et par l'Etat qui apparaissent dans le modèle contrairement à Jean et Laborde (2004). Un effort supplémentaire fut l'estimation économétrique des élasticités des équations sur la période 1978-1998. Croissant (2003), considérant deux bouclages, simule une suppression de l'octroi de mer. Dans le premier, en postulant que la région ne peut s'endetter à l'extérieur et les prix intérieurs sont endogènes, l'auteur estime que les effets seraient positifs : l'investissement et le solde de la balance courante augmentent (resp. +9,5% et 5,1%) et le chômage diminue (-2% pour les très qualifiés et -0,9% pour les peu qualifiés). Dans la seconde, les prix intérieurs sont rigides et l'économie régionale peut emprunter à l'extérieur. Les effets sont alors moins positifs : l'investissement diminue (-1,9%) et le chômage augmente (+6,1% pour les très qualifiés et +3,5% pour les peu qualifiés). Toutefois, les prix sur le marché intérieur diminuent (-5,2%). Mais ce bouclage semble moins vraisemblable étant donné l'inexistence de contrainte extérieure dans ces territoires.

Ensuite, Mathouraparsad, Maurin, Montauban et Moriame (2010) utilisent un modèle EGC, le modèle M4, pour simuler le même choc dans le cas de la Guadeloupe. Le modèle illustre une augmentation de la demande de produits importés (+2,7%) suite à la suppression de l'octroi de mer. Étant donné la perte de compétitivité prix, la demande en produits locaux diminuerait (-1,3%), ce qui conduirait à une baisse des prix des produits domestiques. Sous l'effet de la baisse

des prix des produits importés et locaux, l'indice général des prix diminuerait (-1,9%) entraînant une hausse de la consommation des ménages (+0,9%). Avec la contraction des activités, le chômage a tendance à augmenter (2,2%) et compte tenu de l'effet volume de la demande, le PIB diminuerait (-0,8%).

Croissant, Hermet, Garabedian (2020) utilisent un MEGC pour réaliser des exercices de simulation autour d'une réforme de l'octroi de mer. Leurs résultats témoignent d'un caractère récessif de l'économie avec notamment une augmentation du chômage. Le premier scénario vise à évaluer l'impact de la suppression de l'exonération de l'octroi de mer sur les importations des biens intermédiaires sans pour autant que cet élargissement de l'assiette d'imposition ne se traduise par un supplément de recettes. La baisse des prix des biens importés pour les usages hors consommations intermédiaires entraîne une augmentation de la demande totale. Or, ce résultat agrégé masque l'augmentation du prix des importations à destination des consommations intermédiaires qui, à travers l'augmentation du prix du bien composite à cette même fin, est à l'origine de la contraction de l'activité économique (baisse de la production et augmentation du prix de la production). Le second scénario simule l'impact d'une suppression totale du dispositif actuel de l'octroi de mer et son remplacement par un prélèvement direct sur les revenus des ménages, toujours sous l'hypothèse d'un montant inchangé de recettes publiques. Dans ce scénario, la diminution du revenu des ménages est fortement atténuée par la diminution du prix du bien composite de la consommation finale, de sorte qu'au total la consommation finale des ménages reste quasi stable. Or, dans un modèle sans distinction, cette baisse de prix serait moins perceptible du fait des variations moins fortes des prix des biens composites pour les autres usages.

8. Scénario 1 : Analyse des effets d'une baisse brutale des taux d'octroi de mer

L'un des scénarios avancés par Bercy est la diminution voire la suppression des taxes de l'octroi de mer sur les produits de première nécessité. Afin de comprendre les effets à attendre, nous restituons ici les effets que peuvent entraîner la baisse des taux d'octroi de mer sur l'économie. Mathouraparsad (2016) simule une suppression totale de l'octroi de mer. Les recettes de cette taxe sont collectées par les administrations publiques locales et constituent ainsi une ressource financière locale importante. Les résultats sont d'abord présentés en termes de variation par rapport à la situation de référence fournie par une matrice de comptabilité sociale (MCS). Ils concernent les variables macroéconomiques et quelques résultats sectoriels du module d'équilibre général calculable (EGC). Nous présentons ensuite les effets sur les divers indicateurs de pauvreté et d'inégalités obtenus à partir du module de microsimulation et évaluons le caractère pro-pauvre de cette politique.

Le choc qui est simulé consiste en une suppression totale du différentiel de taxation de l'octroi de mer en diminuant le taux sur les produits importés. Dans la MCS, le différentiel moyen de taxation de l'octroi de mer est de 13,6 %. Les recettes de cette taxe sont perçues par les administrations publiques locales et constituent ainsi une ressource financière importante pour ces institutions.

Intuitivement, le choc provoqué par l'arrêt de la compensation des surcoûts de production devrait avoir principalement deux canaux de transmission dans le module EGC : la demande des ménages et l'investissement public.

Côté demande des ménages, on s'attend à ce que la baisse des tarifs fasse baisser les prix à l'importation et entraîne un accroissement de la demande en faveur des produits importés, au détriment des achats de produits locaux avec des conséquences sur l'activité des entreprises locales. L'importance de cet impact dépend donc de la réunion de certaines conditions : un niveau initial de protection élevé, un taux de pénétration des importations dans la demande finale important et un degré de substituabilité élevé entre produits locaux et importés. En outre, la composition en produits importés des consommations et les effets d'équilibre général sur les prix sont des facteurs importants pour comprendre les résultats. L'élimination du différentiel de taxation devrait se traduire par une réallocation des facteurs de production qui quitteraient des secteurs initialement très protégés pour rejoindre des secteurs initialement moins protégés. Il se produirait une baisse des prix à l'importation qui entraînerait un arbitrage des consommateurs en faveur des produits importés et au détriment des produits locaux (et ce d'autant plus que le degré de substituabilité entre les deux produits est important). Par conséquent, les branches qui dépendent fortement du marché intérieur souffriraient de la pression qu'exercent les importations sur les prix du marché local (et ce d'autant plus que le taux de pénétration des importations dans la demande finale est élevé).

Côté investissement public, la suppression du différentiel de taxation générerait une diminution substantielle des ressources fiscales des collectivités locales pour qui les recettes fiscales d'octroi de mer sont importantes. Ceci pèserait sur leurs capacités financières et briderait l'investissement la commande publique.

Qu'elle soit privée ou publique, la plus faible demande de biens et services locaux pousserait les prix à la baisse sur le marché intérieur et pourrait créer des incitations à accroître les exportations pour les producteurs. Cet effort de compétitivité-prix pourrait affecter à la baisse les prix de la valeur ajoutée et la rémunération des facteurs de production.

Dans le module de microsimulation, la suppression du différentiel de taxation devrait impacter négativement les revenus des agents (facteur de récession). Elle devrait également réduire les prix des produits et le coût des biens d'investissement (facteur de croissance). En définitive, les effets revenu et prix peuvent donc soit causer une récession soit une croissance. L'importance relative de ces deux facteurs est finalement une question empirique, et c'est pourquoi il est important de considérer ces deux canaux de transmission dans le module.

Nous procédons d'abord à une analyse des principaux agrégats sous forme d'une fiche de PIB avant d'examiner les résultats de manière plus fine. Pour cela, nous les étudions au travers de trois grands secteurs et produits : l'agriculture, l'industrie et les services⁴.

Dans l'ensemble, les résultats obtenus sont conformes aux effets décrits à l'instant. La fin du différentiel de taxation produit des effets négatifs avec un PIB en recul de 2,2 % à prix constants (**Tableau 1.5**).

Tableau 1.5. Fiche de PIB – effets d'une diminution du différentiel de taxation de l'octroi de mer

	Données de base avant réforme (en milliards d'euros)	Après réforme (en milliards d'euros)	Évolution en %		
			Volume	Prix	Valeur
PIB	7,39	6,89	-2,2	-4,6	-6,8
Consommation des ménages	5,01	4,88	4,3	-6,9	-2,6
Investissement	1,65	1,21	-13,1	-13,3	-26,4
Importations	2,38	2,36	7,1	-8,3	-1,2
Exportations	0,23	0,23	1,8	-2,7	0,9
Dépenses des touristes	0,29	0,29	2,7	-2,7	0
Consommation des administrations publiques	2,61	2,61	0,3	-0,3	0
Chômage	27,3%	27,57%			1,0

Source : calculs de l'auteur

Les principaux déterminants de la récession sont la chute de l'investissement et la hausse des importations : l'investissement chute de 13 % en raison de la diminution des recettes fiscales douanières. Cette chute contribue pour -2,9 % à l'évolution du PIB. Les importations en biens et services augmentent de 7,1 %, ce qui contribue pour -2,3 % à la baisse du PIB.

Suite à la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer, les prix des produits importés diminuent et conduisent à une chute du niveau des prix de près de 7 %. Il en résulte un gain de pouvoir d'achat pour les ménages dont la consommation augmente de 4,3 % à prix constants, ce qui contribue pour 2,9 % à la variation du PIB.

Les exportations (y compris dépenses des touristes) augmentent de 0,9 % en valeur, mais cette hausse ne contribue que très faiblement au PIB, à hauteur de seulement 0,1 %.

En considérant la dépense totale des touristes inchangée (flux de visiteurs exogène), la baisse des prix permet d'observer qu'une hausse des dépenses des touristes de 2,7 % en volume, ce qui participe à la progression des exports.

⁴ Plus précisément, « Agriculture » concerne la banane, la canne-à-sucre, autre agriculture et la pêche. « Industrie » comprend le rhum, la viande et le lait, les autres industries agroalimentaire, l'industrie des biens de consommation, l'industrie de biens d'équipement, l'industrie des produits minéraux, les autres industries des biens intermédiaires, les combustibles, l'eau et l'électricité ainsi que la construction. Enfin, « Services » englobe le commerce, le transport, les activités financières, les activités immobilières, la poste et les télécommunication, les autres services aux entreprises, l'hôtellerie-restauration, les autres services aux particuliers, l'éducation-santé et les administrations.

Face à la concurrence accrue des produits importés, le marché du travail se dégrade. Il enregistre une hausse du taux de chômage de 1 point. Le chômage des travailleurs qualifiés diminue (-1,1 %) en raison de l'expansion de l'activité du secteur des services plus intensifs en travailleurs qualifiés. Mais, le chômage des travailleurs non qualifiés grimpe de +3,2 %.

À l'examen plus fin des résultats, on constate que la suppression de la compensation des surcoûts de production entraîne tout d'abord une baisse du prix des produits importés (-8,3 %). La réduction la plus importante s'observe pour le secteur industriel, qui était initialement le secteur le mieux protégé (dans ce secteur, ce sont en particulier les produits rhum et agro-alimentaires qui sont actuellement les plus taxés avec des taux de 25 % et 18 % respectivement). La baisse des prix à l'importation, le taux de pénétration des importations et le degré de substituabilité entre produits locaux et importés sont les trois facteurs qui conditionnent les augmentations importantes dans la demande sectorielle d'importation (+12,8 %).

Face à la concurrence accrue du produit étranger, le producteur local s'adapte en baissant son prix pour rester compétitif (baisse de 3,6 %). Si cette stratégie s'avère bénéfique pour les produits agricoles et les services dont la demande augmente mais faiblement (+0,2 %), il n'en va pas de même pour les produits industriels locaux dont la demande diminue (-2,1 %) face à des produits importés qui leur sont préférés par les agents. Les secteurs agricoles et les services connaissent ainsi une légère expansion et le secteur industriel, antérieurement très protégé, fait face à une réduction de son activité (-1,8 %).

L'impact sur la production est le résultat des variations dans les prix à la valeur ajoutée, les prix des facteurs de production et les prix des consommations intermédiaires. Avec un indice des prix composite⁵ qui diminue de 6,9 %, les ménages ont tendance à consommer davantage de produits composites (+4,5 %). La demande composite augmente surtout pour les produits industriels (+7,4 %) qui connaissent la plus forte baisse de prix. Ces mouvements de prix rendent les achats sur le marché local plus attrayants. Et dans l'ensemble, les ménages portent leur préférence sur les produits importés (+12 %) plutôt que des produits locaux (+1,3 %) compte tenu de la baisse des prix étrangers plus importante.

Suite à la baisse des prix au producteur, les prix à la valeur ajoutée diminuent, surtout dans le secteur industriel (-17,7 %). Cette pression à la baisse se répercute finalement sur le taux de rendement des facteurs de production⁶. Il est important de rappeler que la main-d'œuvre est parfaitement mobile entre les branches tandis que le capital est immobile. Le capital étant captif dans le modèle, il ne peut être réalloué et souffre alors plus sévèrement de la chute de la production des branches : son rendement baisse par exemple de 17 % dans l'industrie, contre 5,4 % en moyenne. La baisse moyenne du salaire, pour sa part, est de 5,4 %.

⁵ L'indice est calculé à partir des prix des produits consommés par les agents.

⁶ Il n'en va pas de même dans tous les secteurs car les secteurs moins protégés absorbent les travailleurs mis à pied dans les secteurs initialement protégés. Dans les secteurs où il y a accroissement de la main d'œuvre, le capital spécifique devient relativement plus rare ce qui pousse le rendement du capital à la hausse.

Les résultats montrent que la main d'œuvre est essentiellement réallouée vers le secteur agricole (+1,1 %) et les services (0,2 %). La demande de main-d'œuvre décroît dans le secteur industriel, (-3,7 %). Les salaires nominaux moyens des deux types de travailleurs diminuent (-6,3 % pour les travailleurs qualifiés et -2 % pour les non qualifiés). L'activité des secteurs administratifs n'est pas suffisante pour absorber toute l'offre totale de travail public espérée⁷ qui augmente (+2 % pour les travailleurs qualifiés et +5,5 % pour les non qualifiés) alors que l'offre de travail privé espérée diminue (-3 % pour les travailleurs qualifiés et -1,2 % pour les non qualifiés).

Au total, les revenus des ménages diminuent (-2,6 %) en raison d'une diminution des revenus salariaux de -4,9% et des revenus du capital de -4,1%. Cette réduction cause la baisse de l'investissement privé (-9,6 %). Par conséquent, et en dépit de la hausse de la demande des ménages, grâce à un effet prix suffisamment fort, la demande intérieure diminue (-0,3 %) provoquant alors une contraction de la production (-0,3 %).

L'effet récessif de cette baisse de la demande est amplifié par celui de la baisse des revenus des administrations. La diminution des recettes de l'octroi de mer (-14,9 %) a un impact direct sur les dépenses courantes des administrations et sur l'investissement public total qui baisse de 29 %. En outre, la contraction de l'activité des secteurs réduit les recettes des impôts sur la production (-4,8 %) mais aussi les recettes fiscales directes (baisse de -2,6 % des impôts sur le revenu et de -6,3 % des impôts sur les bénéfices des sociétés) puisqu'elle impacte également les revenus des agents privés. Compte tenu du poids relatif de l'investissement public dans la demande intérieure, sa diminution participe également à la contraction de la production et affecte plus particulièrement le secteur de la construction (-3,9 %).

Il y a lieu de rappeler ici que notre simulation est faite en postulant que le solde du compte courant est fixe. En d'autres mots, nous analysons les conséquences d'une suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer en émettant l'hypothèse que cette politique ne peut raisonnablement être soutenue à long terme si elle entraîne une détérioration de l'équilibre externe. Dès lors, et compte tenu de cette contrainte, une augmentation des importations devra être compensée par une augmentation des exportations. Celle-ci ne pourra se réaliser que par le biais d'une baisse des prix à l'exportation, afin d'améliorer la position compétitive des exportateurs vis-à-vis de leurs concurrents. Puisque la demande mondiale pour les exportations est à pente négative, les prix franco de bord pour les exportations devront baisser d'autant plus fortement que l'élasticité-prix de cette demande est faible. La baisse du prix des produits sur le marché local impacte le prix des produits exportés et rend relativement plus intéressant pour les producteurs d'exporter leur production. En conséquence, il est observé dans tous les secteurs, et surtout dans le secteur des services, une baisse des prix Fob pour les exportations. Ceci sous-entend que l'économie devient relativement plus compétitive, du fait de la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer. La baisse des prix Fob (d'environ -1 %) permet une légère augmentation globale des exportations de +1,8 %.

⁷ On entend par « offre de travail public espérée », les travailleurs ayant décidé ou désireux de rejoindre le secteur public. De même, On entend par « offre de travail privé espérée », les travailleurs ayant décidé ou désireux de rejoindre le secteur privé.

Avec un seuil de 6809 euros, le taux de bas revenus (dit taux de pauvreté monétaire dans le texte) est évalué à 18 % en Guadeloupe, quels seraient les effets sur la pauvreté de cette réforme de l'octroi de mer ? Répondre à cette question n'est pas trivial compte tenu des effets macroéconomiques négatifs et de l'impact ambigu sur les ménages.

Pour intégrer les résultats du module EGC dans le module de microsimulation, nous avons calculé plusieurs indices de prix et de salaire (tableaux 2 et 3) selon la nomenclature retenue dans l'enquête ménages. Ils constituent les variables de lien permettant de propager le choc du module EGC vers le module de microsimulation.

Tableau 1.6. Taux de salaire par secteur - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Secteur	Variation
Agriculture	-1,9 %
Industrie	-19,7 %
Services marchands	-4,7 %
Services non marchands	0,0 %

Source : Résultats de simulation

Tableau 1.7. Indices de prix par catégorie de produit - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Produits	Indices de prix
Agriculture	-3,9 %
Alimentaire	-12,8 %
Pêche, viande, lait	-5,8 %
Alcool, sucre	-3,7 %
Equipement	-22,5 %
Energie	0,1 %
Hôtellerie-restauration	-0,2 %
Immobilier	-6,5 %
Transports	-0,6 %
Services	-3,3 %
Poste, télécommunication	-1,1 %
Education-Santé	0,0 %

Source : Résultats de simulation

Douze grands postes de produits et cinq catégories de ménage sont considérés dans le module de microsimulation. D'une part, les indices de prix à la consommation diminuent et d'autre part les taux de salaire des chefs de ménage connaissent également une baisse. L'effet pro-compétitif joue dans le secteur industriel : les entreprises vont réduire les salaires pour ne pas perdre trop de profit et pratiquer des prix plus bas. Les services non marchands, étant non soumis à l'octroi de mer initialement et connaissant une légère expansion de leur activité, vont attirer davantage de main d'œuvre. Les chômeurs perçoivent une allocation fonction des rémunérations de leur dernier emploi qui sont toutes en baisse.

En 2006, le seuil de bas revenus Budget de Famille s'élève à 6 806 euros par an pour la Guadeloupe. Le taux de bas revenus, qui est égal à 60% de ce revenu annuel médian par unité

de consommation, indique que 18% des ménages guadeloupéens disposent d'un revenu inférieur à ce seuil. Si l'on considère le seuil de France métropolitaine, le taux de bas revenus s'élève à 46% pour la Guadeloupe.

Notons que nous avons d'abord déterminé un seuil de pauvreté en utilisant la mesure relative qui correspond à un panier de biens et services « nécessaires » dont le montant est indexé sur l'évolution des prix. Puis, demeurant dans la lignée traditionnelle des analyses de ce type, nous avons considéré ce seuil comme un seuil absolu. Nous avons alors défini de manière standard comme pauvre toute personne qui ne parvient pas à satisfaire ces besoins jugés fondamentaux déterminés par le seuil. Aussi, nous avons postulé que ce seuil est en fait un seuil absolu, une valeur normalisée fixe définissant ce sur quoi les ménages doivent pouvoir compter pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Dans l'analyse des résultats, ce que nous apprécions surtout est le changement observé avant et après choc bien plus que les ordres de grandeur.

Selon nos calculs, il s'avère que la politique a globalement tendance à réduire la pauvreté monétaire, à seuil de pauvreté inchangé égal à 6809 euros. L'effet-prix l'emporte sur l'effet-revenu et provoque une baisse de la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté qui passe de 18 % à 16,5 % (**Tableau 1.8**).

Tableau 1.8. Incidence de la pauvreté - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

	Taux de pauvreté	Intervalle de confiance à 95 %	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Avant choc	0,182	0,169	0,195
Après choc	0,165	0,152	0,178

Source : Résultats de simulation

Une analyse plus fine de l'incidence de la pauvreté par secteur économique dont est issu le chef de famille nous montre que la pauvreté monétaire diminue pour tous les types de ménages (**Tableau 1.9**).

Tableau 1.9. Incidence de la pauvreté par profession et catégorie sociale - suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer

Types de profession et catégorie sociale retenus	Avant choc	Après choc
Agriculteurs	0,32	0,32
Ouvriers	0,181	0,164
Autres agents du secteur privé	0,231	0,199
Agents de la fonction publique	0,034	0,024
Chômeurs	0,224	0,206
Retraités	0,034	0

Source : Résultats de simulation

Un deuxième indicateur de pauvreté est la profondeur de la pauvreté, qui tient compte non seulement du nombre de personnes qui sont sous le seuil de pauvreté mais de la distance à laquelle elles sont de ce seuil. Il mesure le volume de ressources qu'il faudrait transférer pour ramener au seuil de pauvreté l'ensemble des personnes qui sont sous ce seuil, exprimé en

pourcentage du seuil de pauvreté. Cet indice baisse également suite à la réforme, passant de 6,7 % à 5,4 % du seuil de pauvreté.

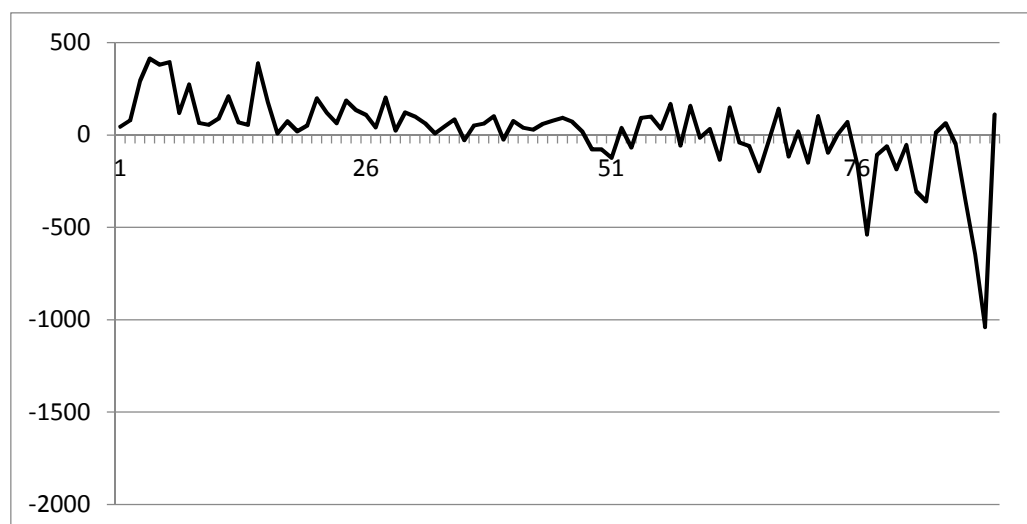
L'indicateur précédent ne tient pas compte de la situation des plus pauvres dans la pauvreté. En leur accordant des poids plus importants, l'indicateur de sévérité de la pauvreté montre que le transfert d'une unité monétaire d'un ménage très pauvre vers un ménage relativement moins pauvre réduit l'indice de pauvreté qui passe de 3,8 % à 2,8 %.

Les changements observés dans les trois mesures témoignent d'une certaine amélioration des plus pauvres. Un examen de la courbe d'incidence de la croissance (Graphique 1.8), qui compare la distribution des revenus avant et après choc, montre une relative amélioration de la situation des plus pauvres. L'axe vertical illustre la variation du revenu. L'axe horizontal représente le classement des ménages par percentile de revenu.

Globalement, on enregistre une baisse du revenu moyen à laquelle les ménages peu aisés sont moins sensibles compte tenu de la structure de leurs revenus. En effet, les ménages les plus pauvres sont essentiellement composés de chômeurs et de retraités. Dans nos résultats, le chômage des non qualifiés augmente. En réalité, deux effets jouent ici sur le pouvoir d'achat et par voie de conséquence sur la pauvreté monétaire des ménages. En premier lieu, les chômeurs, relativement importants dans cette économie (taux de chômage de 27%), bénéficient de politiques redistributives d'assurance chômage compensant l'absence ou la perte de revenus salariaux. Le taux de chômage augmentant, il y a alors une plus forte compensation par des prestations d'assurance chômage (qui sont rappelons-le endogènes dans le modèle). En second lieu, l'économie enregistre une baisse des prix. Ces deux effets conjugués permettent à cette catégorie de ménage de voir leur pouvoir d'achat relativement augmenter.

Dans le même temps, du côté des ménages aisés, l'ensemble des travailleurs qualifiés subit une variation négative de leurs rémunérations (-6,3% rappelons-le). Les revenus du capital, qui sont perçus par cette catégorie de ménage, sont aussi en diminution (-4,1%). Les ménages aisés font alors face à une baisse de leur pouvoir d'achat, et ce malgré la baisse des prix. Ce qui aboutit à une détérioration de leur situation.

Graphique 1.8. Différence entre les distributions par percentile de revenus avant et après suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer



Source : Résultats de simulation

Il ressort que les effets inhérents à l'élimination des tarifs profitent davantage aux ménages les moins aisés. L'analyse graphique permet de voir en effet qu'à peu près 35 % de la population (zone du point d'intersection de la courbe de pro-pauvre absolue avec l'axe des abscisses) voient leurs situations s'améliorer avec la réforme fiscale. Il s'agit surtout des plus pauvres.

9. Analyse sur longue période des impacts économiques d'un scénario de substitution

L'un des scénarios avancés par la Cour des comptes est notamment celui d'un remplacement de l'octroi de mer par une TVA régionale. Nous analysons dans ce qui suit les effets à attendre d'un tel scénario à partir d'un modèle en équilibre général calculable dynamique. Les résultats sont issus du travail de Mathouraparsad (2012).

Bien que l'effet recherché par l'octroi de mer soit de compenser les surcoûts de production des activités locales, la taxe apparaît dans les faits comme une barrière tarifaire exerçant en définitive une protection des productions locales. Aussi, la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer apparaît comme la fin d'un protectionnisme. Nous supposons une suppression graduelle et étalée sur 5 ans par paliers successifs de 20% chaque année.

Sans mesures d'accompagnement, cette réduction de différentiel de taxation aura un impact direct sur les recettes fiscales des administrations publiques locales. Dans le premier scénario nous postulons que les administrations s'ajustent en réduisant leurs dépenses au même rythme que la réduction de leurs rentrées fiscales et qu'elles cherchent à maintenir constant leur déficit public.

Nous précisons dans le tableau suivant les résultats à court et à long terme de ce scénario.

Tableau 1.10. Résultats à court et à long terme du scénario 1

Variables	Variation à la première période (%)	Variation à la dernière période (%)

Prix des produits importés consommés par les ménages	-7,3	-36
Importations destinées à la consommation des ménages	+2,6	+23
Indice des prix à la consommation	-1,4	-8,56
Importations pour autres fins que la consommation des ménages	-0,62	-4,36
Consommation de produits locaux par les ménages	+0,6	+4,4
Demande composite globale	-0,1	-0,9
Production locale	-0,1	-0,7
Exportations	+0,5	+3,4
Salaires moyens des travailleurs qualifiés	-1,3	-8,3
Salaires moyens des travailleurs non qualifiés	-1,2	-2
Offre de travail public espéré des qualifiés	+0,4	+3,2
Offre de travail public espéré ds non qualifiés	+0,8	+5,2
Offre de travail privé espérée des qualifiés	-0,7	-4,9
Offre de travail privé espérée des non qualifiés	-0,2	-1,2
Taux de chômage des non qualifiés	-0,21	-1,1
Taux de chômage des qualifiés	0,28	+5,7
Revenu des ménages	-0,84	-6,2
Transferts reçus par les ménages.	-0,08	-0,5
Revenus des administrations publiques centrales	-1,75	-11,6
Investissement total	-0,77	-5,4
PIB réel	-1,39	-1,2

Source : Calculs de l'auteur

9.1. Scenario 2 : une réduction progressive de l'octroi de mer sans compensation

La diminution de 20% de l'octroi de mer entraîne, dès la première période une baisse des prix des produits importés (-7,3%). Simultanément l'accroissement de la compétitivité force les producteurs à réduire leurs prix (-0,7%). Cette baisse est toutefois insuffisante pour protéger le marché intérieur. Les importations destinées à la consommation augmentent (+2,6%). La baisse relativement plus forte des prix des imports détourne les consommateurs du marché local (-0,3%). L'indice des prix à la consommation baisse de -1,4% sous l'effet combiné des baisses de prix observés sur le marché local et sur les imports. Cette baisse de prix est particulièrement appréciée par les touristes qui, avec un budget de dépenses inchangé, peuvent accroître le volume de biens consommés (+0,3%).

A long terme et après suppression complète de l'octroi de mer par un abattement cumulé de 20% à chaque période jusqu'à sa disparition à la cinquième année, on constate une amplification du phénomène de substitution dans les préférences des consommateurs.

Les volumes importés augmentent beaucoup plus (+23%) au détriment des produits locaux (-1,3%). En somme, avec la baisse des prix des produits composites la consommation globale augmente de +4,4% et l'indice des prix à la consommation baisse (-8,56%).

Le deuxième canal de transmission du choc est celui de la baisse des revenus tarifaires. Une diminution des recettes douanières a un impact direct sur les dépenses des administrations publiques locales qui collectaient la totalité de ces recettes. En postulant un objectif des administrations publiques de déficit public constant, la baisse de leurs revenus s'accompagne d'une diminution des dépenses publiques (-1,19% pour les administrations publiques centrales et -1,74% pour les administrations publiques locales). Ceci se traduit par une réduction des services offerts à la population : des baisses en éducation-santé (de -0,04% pour les administrations publiques centrales et de -1,35% pour les administrations publiques locales) et dans les services administratifs (de -0,13% pour les administrations publiques centrales et de 1,44% pour les administrations publiques locales).

A long terme, et après suppression complète de l'octroi de mer, les dépenses publiques diminuent encore plus (-21,32%) pour les administrations publiques centrales et de -23,1% pour les administrations publiques locales.

La baisse des prix des produits consommés d'origine importée (-7,3%) a eu pour conséquence une baisse de la demande des ménages pour les produits locaux. Compte tenu du faible poids des exportations et de la demande des touristes dans la demande totale (5% seulement), la production est amenée à baisser (-0,1%). L'affaiblissement de la production se répercute ensuite sur la demande intermédiaire des produits (-0,1%) et conduit finalement à une baisse de l'emploi (-0,13%).

Notons toutefois que dans les secteurs en situation de concurrence imparfaite, il y a un effet pro compétitif : les entreprises réduisent leur taux de marge et leurs prix, et augmentent leur niveau de production excepté pour le secteur combustible où la diminution de l'octroi de mer favorise les produits importés compte tenu de la forte taxation de ce produit.

D'autres branches (banane, canne à sucre, pêche, rhum, électricité, transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) connaissent également un dynamisme de leurs activités. Une partie de la main d'œuvre s'est retrouvée libérée suite à la contraction des secteurs protégés. Elle fut alors captée en partie par les branches initialement non protégées et qui sont devenues plus compétitives en prix.

A long terme, la baisse des prix importés et locaux exerce une pression à la baisse sur la production.

Dans les relations avec l'extérieur, la suppression des exonérations d'octroi de mer engendre des réactions multiples. Tout d'abord et comme nous le savons déjà la baisse de l'octroi de mer sur produits importés destinés à la consommation entraîne une augmentation des importations (+2,6%) et détourne les consommateurs des produits locaux (-0,3%). Par contre, il n'en va pas

de même pour les produits importés destinés à d'autres fins tels que les consommations intermédiaires qui sont exonérés d'octroi de mer. En effet, puisque les prix de ces produits ne sont pas grevés d'octroi de mer, la réformene va pas les affecter. Par conséquent, ils resteront inchangés. Mais face à une baisse généralisée des prix sur les marchés intérieurs, le prix de ces produits importés va relativement augmenter réduisant ainsi les importations (-0,6%).

La diminution des prix des produits locaux se répercute en outre sur les prix à l'exportation. La compétitivité des entreprises s'améliore et il devient de plus en plus intéressant pour les producteurs d'exporter leurs produits (+ 0.5%) plutôt que de les écouler sur le marché intérieur. Étant donné l'hypothèse postulée d'une demande étrangère non infinie, l'économie domestique ne peut pas exporter autant qu'elle le souhaite. Son offre de biens et services fait face à une contrainte sur le marché international.

A long terme, la demande de produits étrangers pour autre fin que la consommation des ménages diminue (-4,4%) sous l'effet combiné d'une baisse des prix des produits locaux et d'une contraction généralisée de la demande. Du côté des exportations, la baisse des prix au producteur entraîne une baisse des prix des exportations (-1.7%) ce qui encourage les exportations (+ 3,4%)

D'une manière générale, la contraction observée des secteurs initialement protégés et soumis à la concurrence des produits importés se confronte à la demande de main d'œuvre des branches d'activités en expansion. Toutefois, malgré la pression exercée par les secteurs en expansion, les salaires moyens nominaux des deux types de travailleurs diminuent de -0,57% pour les travailleurs qualifiés et de -0,45% pour les non qualifiés.

Avec la baisse du taux de salaire privé moyen relativement au taux de salaire public moyen maintenu fixe, l'offre de travail privé espérée diminue et celle du travail public espérée augmente. Toutefois, en raison de la baisse du revenu des administrations, l'activité des secteurs administratifs se contracte et ils réduisent leur demande de main d'œuvre (-0,36% pour éducation-santé et -0,37% pour administrations). De ce fait, ils ne peuvent absorber l'offre totale de travail public espérée, ce qui crée un surplus de travailleurs qui ne seront pas embauchés dans le secteur public. Ces offres de travail résiduelles se positionnent alors sur le marché du travail privé et exercent une pression à la baisse des salaires privés.

En examinant attentivement les données de la MCS on constate que la plupart des secteurs d'activité dont la production augmente sont des branches intensives en travailleurs non qualifiés. Cette plus forte intensité contribue à réduire le taux de chômage des non qualifiés (-0,21%), alors que le taux de chômage des qualifiés progresse (+0,28%).

A long terme et après élimination complète des exonérations d'octroi de mer, les salaires moyens des deux types de travailleurs diminuent de -8,28% pour les travailleurs qualifiés et de -2% pour les non qualifiés sous l'effet de la contraction globale des activités économiques. Au niveau de l'emploi et compte tenu des intensités en travail, le taux de chômage des non qualifiés

baisse (-1,11%) alors qu'augmente celui des qualifiés (+5,67%) confirmant ainsi nos résultats de court terme. Au total, le taux de chômage augmente de +2,41%.

Les ménages ont trois types de revenus : les revenus du travail, du capital et les transferts. La baisse des revenus du travail est la plus importante (-1,75%). Les allocations chômage (qui baissent de 1,2%) dépendent de l'offre totale de travail (qui est exogène), du taux de chômage moyen qui augmente et du taux de salaire moyen qui diminue. La baisse des revenus globaux impacte également leur épargne (-0,84%).

Les revenus des entreprises sont composés de revenus du capital, de profits et de transferts. Les baisses de prix des produits locaux influencent les prix à la valeur ajoutée des producteurs qui diminuent alors et se répercutent au final sur leurs revenus et sur les dividendes versés aux ménages. Par conséquent les épargnes des très petites entreprises et des autres entreprises diminuent (resp. -0,88% et -0,34%).

La baisse du revenu des ménages entraîne une réduction des impôts sur les revenus des administrations (-0,84%). Il en est de même pour les impôts sur les bénéfices des sociétés (-0,61% pour les deux types d'entreprise) ainsi que les impôts sur la production (-0,77%). Au total, l'ensemble des composantes du revenu du gouvernement diminue. En outre, les revenus des administrations publiques locales diminuent plus fortement que ceux des administrations publiques centrales en raison de la chute des recettes fiscales tirées de l'octroi de mer.

Pour comprendre les effets globaux liés à la chute de l'octroi de mer sur les grands équilibres macro-économiques et le PIB il faut se rappeler deux hypothèses majeures du scénario « sans accompagnement ». D'abord, nous avons postulé que l'État maintenait constant son déficit public et adaptait son niveau de dépenses à ses ressources financières. Ensuite, nous avons considéré qu'il n'était pas possible d'emprunter plus sur les marchés étrangers.

Sur le plan macroéconomique, la réduction du protectionnisme a des effets économiques mitigés. En première période, le PIB réel diminue de 1,39%. La récession est d'abord engendrée par la baisse des recettes fiscales. Les revenus des administrations publiques diminuent, ce qui les contraint leurs dépenses (-2%) et également l'investissement public. En raison des moindres revenus des agents, les différentes épargnes diminuent, ce qui se répercute sur l'investissement privé qui diminue de -0,75%. L'accumulation du capital se réduit alors entraînant le PIB à la baisse avec dans son sillage une hausse du taux de chômage.

A long terme, la suppression complète de l'octroi de mer amplifie ces effets. La récession est d'abord engendrée par la baisse des recettes fiscales, de la consommation des ménages (-6,16%), des dépenses publiques (-22,2%) et une baisse de la production (-6,16%).

Au total, le chômage augmente de 2,4% et le PIB réel a tendance à baisser de l'ordre de 10,79%. Toutefois, l'amélioration de la compétitivité prix entraîne une hausse des exportations (+1,33% en valeur).

A court terme, la diminution de l'octroi de mer améliore sensiblement la situation monétaire des ménages compte tenu de l'effet-prix. L'effet-revenu ne semble pas trop fort puisque les inégalités ne se réduisent que très légèrement et concerne la couche moyenne des ménages. En outre, le choc n'est pas significativement pro-pauvre. Qu'advient-il de ces résultats à long terme en considérant une suppression totale de l'octroi de mer ?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue, passant de 18% à 16,8%.

Tableau 1.11 : Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,181941	0,155896	0,207986	6809
Revenu après choc	0,167779	0,142551	0,193006	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 6,55% initialement.

Tableau 1.12 : Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,067424	0,055137	0,079710	6809
Revenu après choc	0,055473	0,044716	0,066229	6809

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 2,84%.

Tableau 1.13 : Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,037666	0,028684	0,046647	6809
Revenu après choc	0,028472	0,020848	0,036096	6809

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

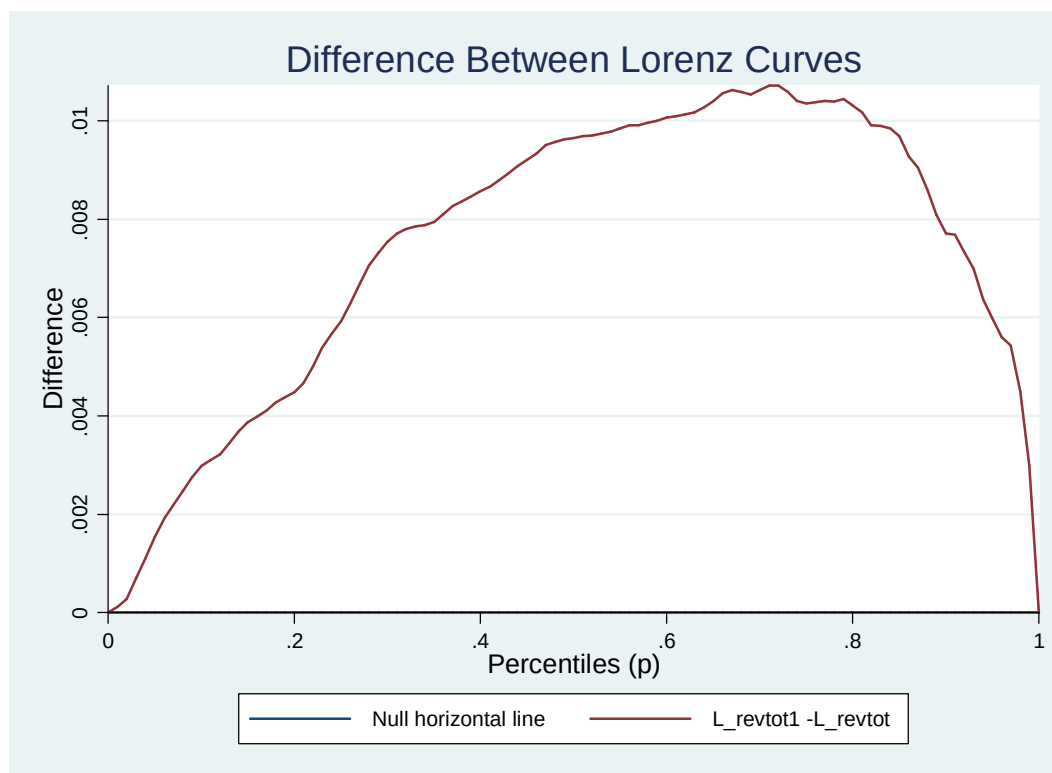
L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,399. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

Tableau 1.14 : Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0,413660
Indice de Gini après choc	0,398810

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.9. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc

Source : Résultats de simulation

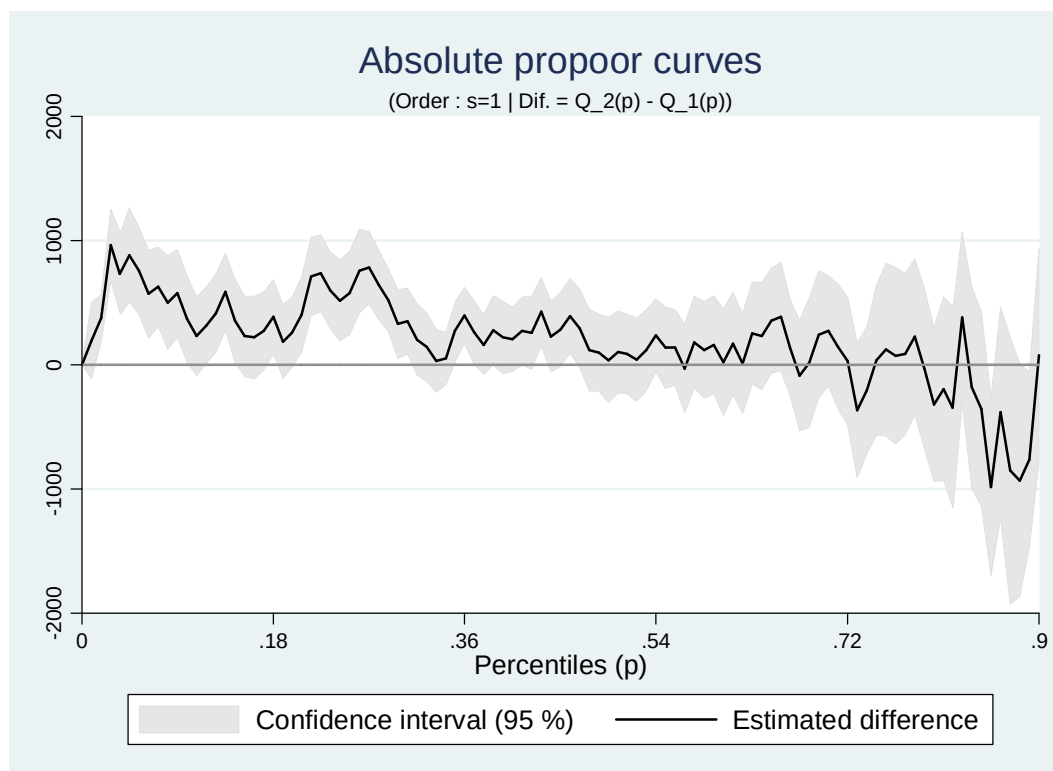
Nous déterminons à partir de l'indice de Ravallion et Chen et de la courbe pro-pauvre absolue si cette politique à long terme est pro-pauvre.

Tableau 1.15. Indices Pro-pauvres

Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95 %	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth Rate (g)	0,002233	-0,003814	0,008280
Ravallion & Chen (2003)	0,145021	0,108516	0,181527
Ravallion & Chen (2003) -g	0,142809	0,106907	0,178711

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de Ravallion et Chen (2003) nous indique que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,145021) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (0,002233). Une analyse des intervalles de confiance montre que la politique semble significativement pro-pauvre à 95%. La courbe pro-pauvre indique que plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore.

Graphique 1.10. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc

Source : Résultats de simulation

9.2. Scénario 3 : un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire

Les discussions autour de l'abrogation du dispositif dérogatoire de l'octroi de mer se feront entre la France et les autorités européennes et on pourrait supposer que pour réduire les conséquences budgétaires de son élimination, la France pourrait chercher à obtenir un appui financier de la part de l'Union européenne (UE). Certes, l'aspect réaliste de notre deuxième scénario est discutable mais il nous paraît judicieux d'examiner quels seraient les bénéfices éventuels que la Guadeloupe pourrait tirer si la suppression des différentiels de taxation d'octroi de mer était compensée par un appui financier de l'UE. Comme l'UE révisé sa stratégie de développement pour les régions ultra périphérique (RUP) tous les sept ans, nous postulons dans le deuxième scénario qu'au terme de la troisième période, les appuis financiers de l'UE seront modifiés et que les transferts reçus de l'UE viseront à garantir aux autorités publiques locales des recettes budgétaires égales à ce qu'elles seraient en droit d'espérer dans le scénario CNA⁸.

Nous supposons que cette compensation est calculée de façon endogène afin de garantir aux APUL un revenu égal à celui qui aurait été obtenu s'il n'y avait pas eu de réforme de l'octroi de mer.

⁸ Le scénario Cour Normal des Affaires (CNA), de l'anglais « Business as usual » (BAU), est un scénario « Au fil de l'eau ».

Pour bien capter les différents effets liés au scénario 2, nous mettons en perspective les résultats obtenus avec ceux du scénario « sans accompagnement ». La discussion est abordée sous l'angle des changements observés par rapport au scénario 1.

Dans ce scénario, les transferts européens augmentent progressivement de façon exogène à partir de la troisième période pour atteindre 17% à la 10ème période afin d'assurer la neutralité budgétaire des administrations publiques locales. La valeur cumulée des transferts nécessaires est estimée à environ 12,4 milliards d'euros au bout de la dixième période. À titre de référence, notons que les transferts sont évalués dans la MCS à environ 8,7 milliards à la première période.

Ces ressources compensatoires ont pour effet de dynamiser les activités locales. Elles bénéficient d'abord aux administrations publiques locales puisqu'on leur garantit par cette stratégie un revenu stable.

Le surplus de transfert se transforme en hausse de revenus des administrations (+5,09%) qui leur permettent de financer les dépenses publiques. De façon globale, la demande composite augmente dans ce scénario 2 (+0,33%) contrairement au scénario « sans accompagnement », où elle diminue (-0,9%). La demande de biens locaux augmente (+0,52%) et celle des biens importés également (+1,38%).

Par contre, l'accroissement de la demande renchérit les prix au producteur (+1,52%) ce qui se répercute sur les prix des biens exportés (+0,34%) : la demande du marché international diminue par conséquent (-0,58%) alors qu'elle avait augmenté de + 3,4% dans le scénario SA. En outre, avec l'augmentation des prix composites, les dépenses des touristes diminuent de - 1,75%.

La demande des ménages de biens locaux diminue (-0,6%) mais moins que dans le scénario « sans accompagnement » (-1,3%). Compte tenu de la hausse des prix des produits locaux, la faible diminution de la demande des ménages résulte de la hausse de leurs revenus.

Au total, la demande intérieure en produits locaux augmente, mais faiblement (+0,07%). Cette faible hausse associée à la chute des exportations (-0,68%) conduit l'offre de biens et services à diminuer, une baisse quasi nulle (-0,02%) par rapport au scénario 1 (-0,7%).

D'une manière générale, on constate un développement des secteurs stimulés par la commande publique. Les branches demandent un peu plus de facteurs que dans le cas où il n'y a pas d'accompagnement compensatoire. La demande de travail augmente (+ 0,23% au lieu de 0,1% dans le scénario 1).

Les secteurs publics utilisant surtout de la main d'œuvre qualifiée, le taux de chômage des travailleurs qualifiés diminue (-7,41%) alors qu'il augmente en l'absence de transferts publics (+5,67%). Le chômage des non qualifiés recule également du fait du dynamisme des activités qui n'étaient pas protégées initialement par l'octroi de mer.

L'augmentation des transferts européens a un effet bénéfique sur les revenus des ménages. Si dans le scénario 1 le revenu des ménages diminue de -6%, dans le scénario avec neutralité, il augmente maintenant de +1,72%. L'augmentation des rémunérations du travail s'explique par la hausse de la demande de travail cumulée à la hausse des différentiels de rémunérations sectoriels que parviennent à négocier les syndicats⁹ en raison du choc relatif généré par la commande publique.

Malgré la forte hausse des prix des produits domestiques, l'indice des prix à la consommation diminue (-3,04%) en raison de la forte baisse des prix importés. La baisse est néanmoins plus faible que dans le scénario 1 (-8,56%).

Du côté des entreprises, l'expansion des activités stimulée par la commande publique permet aux chefs d'entreprise en situation de concurrence monopolistique de réaliser des profits supplémentaires.

Dans l'ensemble, la suppression du protectionnisme compensée par les transferts a des effets macroéconomiques positifs. Le PIB réel augmente de l'ordre de +1,92%.

La croissance est d'abord engendrée par les dépenses publiques. On peut distinguer trois groupes de secteurs : ceux qui tirent profit directement de la hausse des dépenses publiques (industrie des biens de consommation, activités immobilières, autres services aux particuliers, éducation-santé et administrations), ceux qui tirent profit de la réforme de l'octroi de mer (transports, activités financières, postes et télécommunications et hôtels et restaurants) et ceux qui se développent grâce aux demandes intermédiaires des secteurs en expansion ou à la hausse de la demande des autres agents, notamment des ménages, compte tenu de la croissance de leurs revenus.

Par contre et en raison de la hausse des prix, les exportations ont tendance à diminuer alors que les importations augmentent en réponse au surplus de demande locale.

Dans le choc précédent, la situation des ménages les moins riches s'améliorait. Ce sont les plus riches qui voyaient leur situation se détériorait davantage. Qu'en est-il si l'on considère une politique d'accompagnement par des transferts compensatoires?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue (-12,4%).

Tableau 1.16. Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95%		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.181941	0.155896	0.207986	6809
Revenu après choc	0.159472	0.134757	0.184187	6809

⁹ Rappelons que les différentiels de salaires dépendent positivement de la demande de travail des branches elles-mêmes liées positivement à la production des branches.

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 5,6% initialement.

Tableau 1.17. Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.067424	0.055137	0.079710	6809.00
Revenu après choc	0.055969	0.044799	0.067139	6809.00

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 3,05%.

Tableau 1.18. Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0.037666	0.028684	0.046647	6809.00
Revenu après choc	0.030518	0.022332	0.038705	6809.00

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

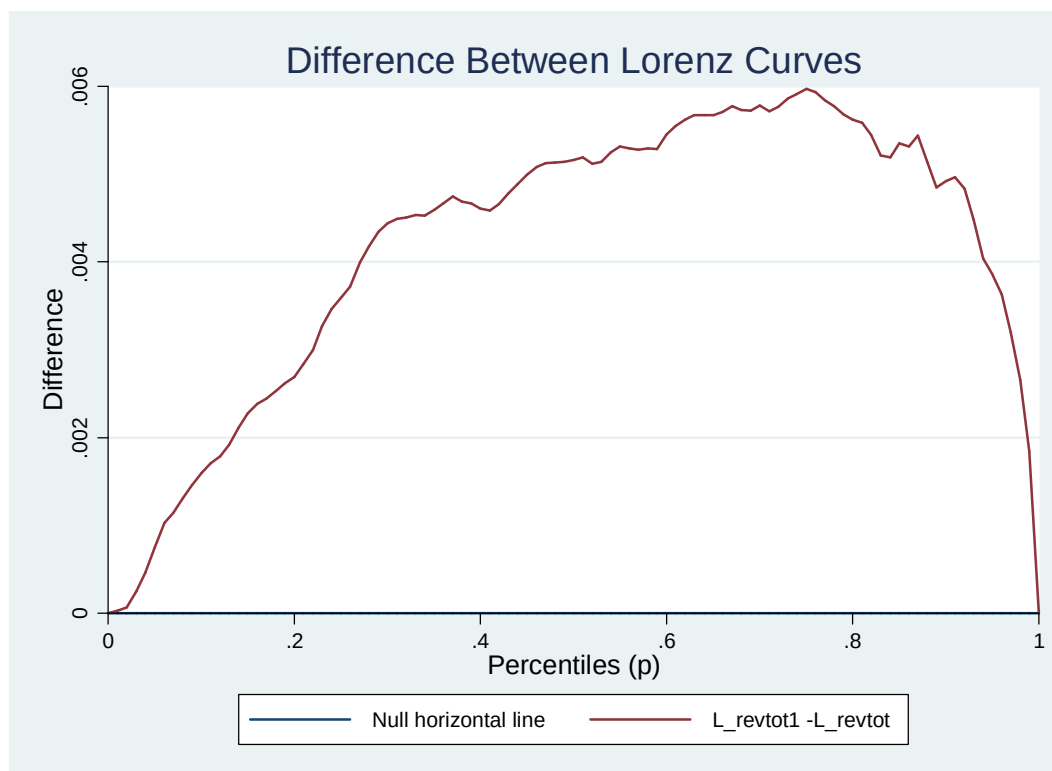
L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,405. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

Tableau 1.19 : Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0.413660
Indice de Gini après choc	0.405324

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.11. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

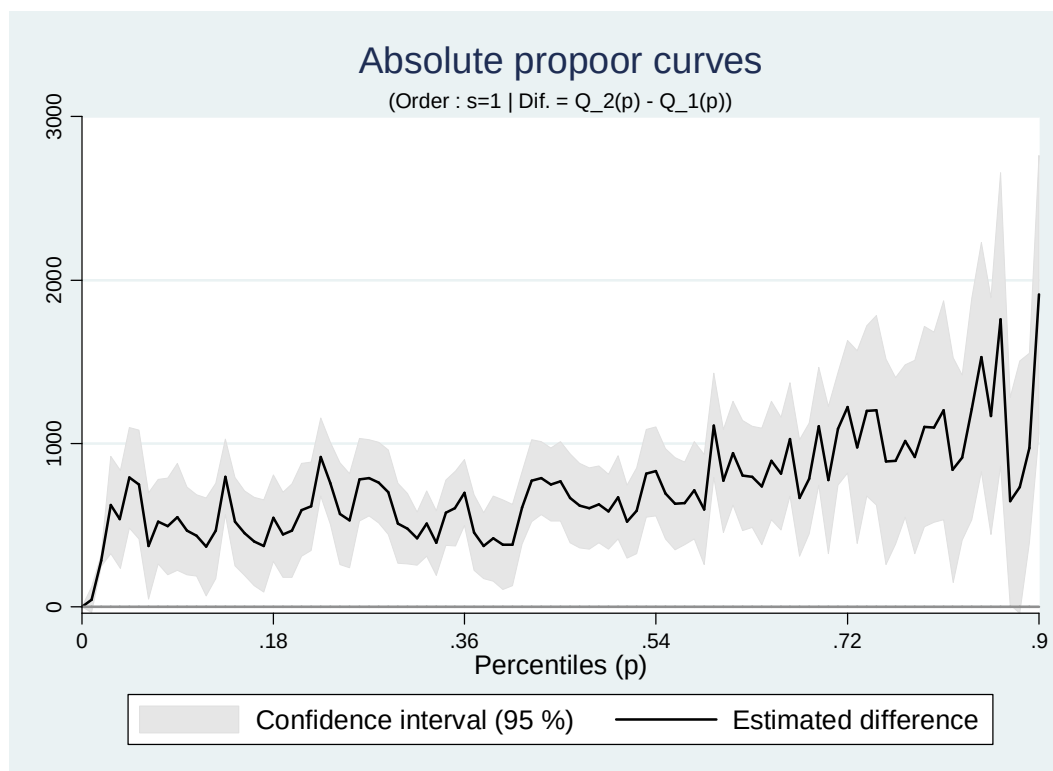
Avec cette politique d'accompagnement compensatoire, la pauvreté se réduit bien plus que sans accompagnement mais les inégalités diminuent nettement moins selon l'indice de Gini.

Tableau 1.20. Indices Pro-pauvres

Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95%	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth rate (g)	0.040715	0.036488	0.044942
Ravallion & Chen (2003)	0.105821	0.080006	0.131636
Ravallion & Chen (2003) -g	0.065120	0.040073	0.090168

Source : Résultats de simulation

L'indice de Ravallion et Chen (2003) montre que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,105821) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (0,040715). La courbe pro-pauvre laisse voir que certes la situation des ménages les plus pauvres s'améliore, mais bien moins que celle des ménages les plus riches. La politique est plutôt pro-riche par conséquent. L'effet revenu domine l'effet prix et profite aux ménages les plus riches.

Graphique 1.12. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc

Source : Résultats de simulation, DASP-Stata

9.3. Scénario 4 : une suppression de l'octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme

Ce dernier scénario s'appuie sur l'hypothèse qu'il n'a pas été possible de faire compenser par l'UE la perte de recettes fiscales liées à la chute de l'octroi de mer. Nous postulons alors qu'elle est compensée par une augmentation des taux de TVA.

Dans ce scénario, durant les cinq premières périodes, l'octroi de mer diminue graduellement de 20%. Puis, à partir de l'année où la taxe disparaît, l'administration augmente le taux de TVA de 50% de façon uniforme afin de compenser la suppression de l'octroi de mer, et ce pour veiller à équilibrer les finances publiques. Accepter ce scénario signifie modifier le bouclage macroéconomique et choisir, dès la première période, un bouclage à la Johansen où les dépenses publiques deviennent endogènes et les épargnes exogènes afin de permettre aux administrations de conserver un déficit public égal au BAU dans un souci d'équilibre budgétaire. Tout se passe comme si, à long terme, l'économie locale ne pouvait emprunter auprès des administrations publiques centrales.

Notons toutefois qu'il y a trois grandes différences entre la TVA et l'octroi de mer dans le modèle domien. Compte tenu du différentiel de taxation, nous considérons l'octroi de mer appliqué qu'aux produits importés alors que la TVA grève tous les produits quelque soit leur origine ou leur destination. Ensuite, l'octroi de mer est grevé en début de chaîne sur le prix CAF des produits importés tandis que la TVA s'applique en fin de chaîne sur le prix final des biens et services d'origine locale et importée. Enfin, l'octroi de mer est une recette fiscale qui

bénéficie entièrement aux administrations publiques locales alors que les recettes de TVA, par contre, sont entièrement collectées¹⁰ par les administrations publiques centrales. Nous postulons l'hypothèse que les recettes de TVA servent partiellement les opérations de l'Etat dans la Région.

Les premiers effets se font d'abord sentir sur les prix. La hausse des taux de taxe affecte immédiatement l'ensemble des composantes de la demande composite. Les prix composites des demandes hors ménages diminuent de 1,11% alors que dans le scénario 1 ils diminuent, plus fortement, de 5%. Les prix composites de la demande des ménages diminuent plus faiblement (-7,3%) alors qu'ils diminuent de 11,8% dans le scénario 1.

Sous l'effet de la hausse des taux de TVA, la demande intérieure de produits locaux diminue de 0,85% et de -1,72%.

Ces réactions s'expliquent également par la chute des revenus des agents. La contraction de l'ensemble des secteurs impacte les rendements des facteurs qui ont tous tendance à diminuer. Par conséquent, les revenus des ménages et leur épargne diminuent (-2,98%) ainsi que le revenu des entreprises (-1,87%).

Comparativement aux résultats du scénario 1, les recettes des administrations publiques diminuent moins fortement. Dans le scénario 1, les revenus des APUC et des APUL diminuent respectivement de 11,63% et de 11,37% alors que dans ce scénario 3 ils baissent de 2,97% et de 10,36%. La moins forte baisse des revenus des APUC est à relier au surplus de recettes de TVA qu'elles perçoivent. Par conséquent, les dépenses publiques totales des APUC s'ajustent à la baisse (-5,24%), ce qui réduit les demandes pour les différents produits. Du côté des APUL, les dépenses totales sont fixes et le déficit public baisse de moitié (-50,96%). L'épargne des APUL étant devenue endogène, l'investissement total public s'ajuste à la baisse (-5,33%).

Les exportations ne sont pas affectées par l'augmentation de la TVA. Les coûts de production (-2,57%) ayant diminués, la compétitivité-prix des producteurs s'améliore et les volumes exportés augmentent (+1,58%).

Face à la diminution de la demande, les branches d'activité ont tendance à se contracter réduisant leur offre de 1,64% alors qu'elle diminue de 0,7% dans le scénario 1. La hausse de la TVA accentue donc la contraction de l'activité économique mais génère davantage de ressources aux administrations leur permettant alors d'accroître leur offre de service. Les secteurs publics éducation-santé (0,09%) et administrations (0,10%) sont en légère expansion. Le secteur public étant plus intensif en travailleurs qualifiés, la hausse de demande de travail qualifié de cette catégorie est alors suffisamment forte pour que le taux de chômage des travailleurs qualifiés baisse (-1,69%) parvenant à tirer à la baisse le taux de chômage global de l'économie diminue (-0,42%).

¹⁰La collecte s'effectue en réalité par les organismes fiscaux de l'Etat dans la Région pour le compte de l'Etat.

Par ailleurs, la réduction de l'activité conduit à une baisse des taux de salaires privés moyens (-5,11% pour les travailleurs qualifiés et de -2% pour les non qualifiés).

Dans l'ensemble, ce scénario a des effets mitigés. D'un côté, le taux de chômage diminue (surtout des travailleurs qualifiés). D'un autre, les activités du secteur privé sont pour la plupart en récession. Le PIB réel a finalement tendance à diminuer de l'ordre de 5,3%. Du fait de la baisse des épargnes, l'investissement total diminue et il y a moins de capital à long terme (-4,81%). Par rapport au scénario 1, la récession cause moins de dégâts macroéconomiques grâce au surplus de recettes fiscales générées par la hausse de TVA.

Certes, la stratégie d'accompagnement de la suppression d'octroi de mer par transferts compensatoires améliore la situation monétaire des ménages. Toutefois, contrairement au cadre statique, elle s'avère bénéficier davantage aux riches. L'effet revenu l'emporte et plus le ménage est initialement riche plus il tire profit de la politique menée. Dans ce nouveau scénario, qu'advient-il de la situation des pauvres?

Selon nos calculs, globalement la politique a tendance à réduire la pauvreté. L'effet prix l'emporte sur l'effet revenu puisque la proportion de ménages en-dessous du seuil de pauvreté diminue (-6,5%).

Tableau 1.21. Incidence de la pauvreté

	P0	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,181941	0,155896	0,207986	6809
Revenu après choc	0,170143	0,144774	0,195511	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de profondeur de la pauvreté montre qu'il faudrait désormais transférer en moyenne 6,3% de la ligne de pauvreté au lieu 5,64% initialement.

Tableau 1.22. Profondeur de la pauvreté

	P1	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,067424	0,055137	0,079710	6809
Revenu après choc	0,056362	0,045480	0,067245	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de sévérité de la pauvreté passe de 3,77% à 2,92%.

Tableau 1.23. Sévérité de la pauvreté

	P2	Intervalle de confiance à 95 %		Ligne de pauvreté
		Borne inférieure	Borne supérieure	
Revenu avant choc	0,037666	0,028684	0,046647	6809
Revenu après choc	0,029171	0,021427	0,036916	6809

Source : Résultats de simulation

L'indice de Gini indique une réduction des inégalités entre les ménages passant de 0,414 à 0,399. Avec la diminution de la pauvreté, il semble que la situation sociale s'améliore mais seulement légèrement.

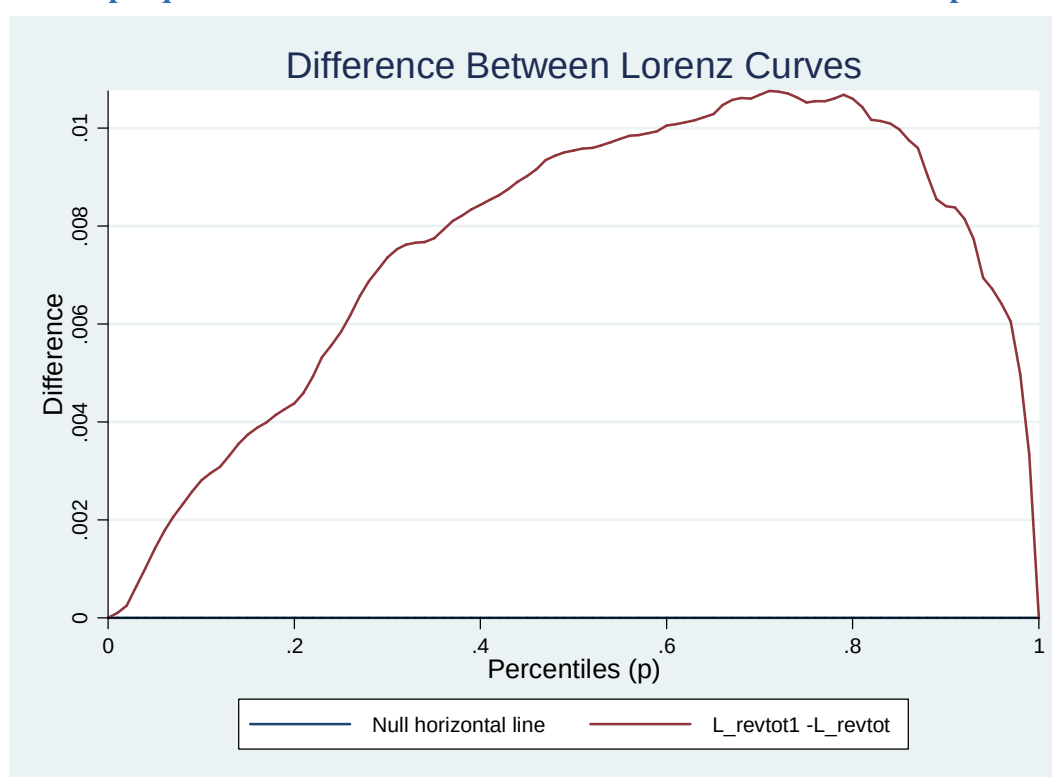
Tableau 1.24. Indice de Gini

	Valeur
Indice de Gini avant choc	0,413660
Indice de Gini après choc	0,398738

Source : Résultats de simulation

La différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc montre une certaine réduction des inégalités plutôt pour les ménages moyennement riches.

Graphique 1.13. Différence entre les courbes de Lorenz avant et après choc



Source : Résultats de simulation

Si la pauvreté se réduit, cela ne dit pas si la politique va dans le sens des plus pauvres plutôt que les riches. C'est ce que permet de dire les indicateurs tels que ceux de Ravallion et Chen (2003).

La mesure de la croissance pro-pauvre affinée de Ravallion et Chen (2003) est déduite de la moyenne des pourcentages de variation suite au choc de chaque percentile.

Tableau 1.25. Indices Pro-pauvres

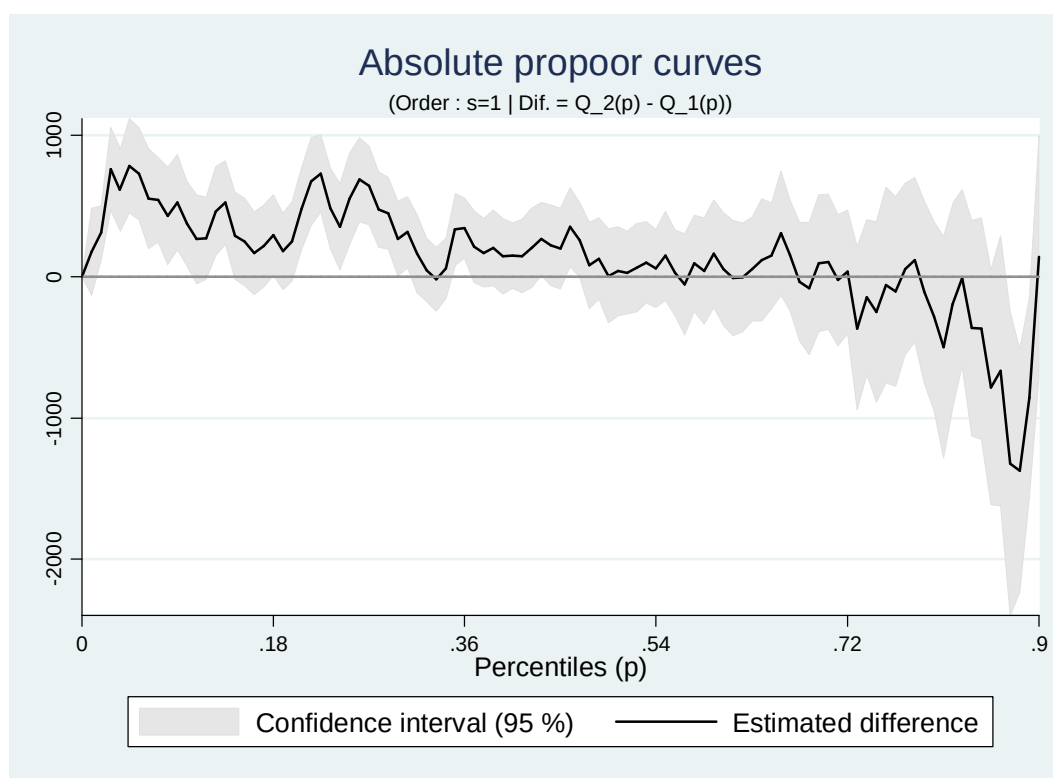
Indices	Estimation	Intervalle de confiance à 95%	
		Borne inférieure	Borne supérieure
Growth rate (g)	-0,002680	-0,008649	0,003288
Ravallion & Chen (2003)	0,133573	0,099844	0,167302

Ravallion & Chen (2003) -g	0,136271	0,103070	0,169473

Source : Résultats de simulation

L'indice de Ravallion et Chen (2003) montre que le pourcentage de variation des revenus suite au choc des plus pauvres (0,133573) est supérieur au pourcentage de variation des revenus moyens (-0,002680). Une analyse des intervalles de confiance montrent que la politique semble significativement pro-pauvre à 95%. La courbe pro-pauvre laisse voir que plus les ménages sont pauvres, plus leur situation s'améliore. On retrouve les mêmes tendances que dans le cas d'une politique de suppression d'octroi de mer sans accompagnement, sauf que dans ce cas présent la situation des ménages se détériore un peu plus (le pourcentage de variation des revenus moyens est négatif ici alors qu'il est positif dans le cas d'une politique sans accompagnement). Il y a donc récession et cette récession semble être pro-pauvre.

Graphique 1.14. Différence entre les distributions de revenu avant et après choc



Source : Résultats de simulation

10. Mise en perspective

Si ce scénario produit des effets palliatifs similaires au maintien de l'octroi de mer, il n'échappe pas à plusieurs critiques. La disparition de l'octroi de mer risque d'entraîner plusieurs conséquences en termes de conduite des politiques économiques du territoire. Le dispositif de l'octroi de mer est certes perfectible que ce soit en raison du nombre de taux différents (bien que décroissant), du montant inconnu supporté par le consommateur. Mais, il constitue un outil à « fragmentation » dont le potentiel n'a pas d'équivalent dans la législation fiscale française. Nous revenons sur quelques-uns de ces atouts.

10.1. Pouvoir contracyclique

Une politique contracyclique est une politique qui va à l'encontre du cycle économique. C'est un terme qui vient des politiques budgétaires. En période de récession, on augmente les dépenses publiques pour limiter les effets de la crise et accompagner la reprise. En période de croissance, l'économie a moins besoin d'accompagnement alors on les réduit pour dégager des excédents. Le même mécanisme peut s'appliquer à la politique fiscale de l'octroi de mer. On peut baisser les taux d'ODMI (voire augmenter le différentiel de taxation ou même les taux d'OdME en période de crise importante) en période de récession ou de crise et les durcir en augmentant les taux d'OdMI (voire baisser le différentiel de taxation ou même les taux d'OdME en période d'embelli) quand l'économie va bien. Dans un cas on cherche à soutenir l'activité des entreprises, dans l'autre à augmenter l'intensité concurrentielle.

10.2. Industrie naissante

En économie, les industries naissantes sont celles qui, au départ, ne sont pas en mesure de rivaliser avec leurs homologues étrangères en raison d'un manque initial d'expérience et de savoir-faire, mais qui pourraient le faire à long terme une fois qu'elles auraient acquis ces compétences. La « doctrine des industries naissantes », formalisée par John Stuart Mill après des précurseurs tels qu'Alexander Hamilton et Friedrich List, recommande l'établissement de barrières douanières temporaires pour permettre à ces industries de se développer suffisamment.

Dans cette optique, l'objectif est d'instaurer un protectionnisme pour permettre aux jeunes entreprises nationales de rattraper leur retard en termes d'économies d'échelle, de productivité, et donc de compétitivité-prix et hors-prix par rapport à leurs concurrentes étrangères. Cela implique la création d'un avantage comparatif et, par conséquent, la promotion de la spécialisation économique. De plus, il cherche à influencer les choix des consommateurs en faveur des entreprises nationales. Ce modèle de protectionnisme impacte ainsi à la fois l'offre et la demande sur le marché.

Plusieurs pays comme les Etats-Unis, la Russie et le Japon ont largement mis en œuvre cette stratégie, ce qui a joué un rôle crucial dans le processus d'industrialisation notamment en Allemagne, sous l'influence des idées de F. List. Cette approche, en accord avec la théorie de « l'écart relatif » d'Alexander Gerschenkron, a également influencé les voies d'industrialisation adoptées par certains pays en développement.

Cependant, ce protectionnisme est censé être temporaire. Il doit donc être suivi, à une période de maturité des industries, d'une diminution de la protection. L'augmentation de la fiscalité peut alors être associée à un « effet signal » qui peut jouer un rôle essentiel sur les habitudes des consommateurs comme sur les stratégies des entreprises. L'objectif est alors d'inciter les entreprises à s'engager « volontairement » dans certaines démarches, par exemple en recherchant à être de plus en plus concurrentiel.

10.3. Design des politiques économiques

Dans le même ordre d'idées, l'octroi de mer aide à orienter le développement économique dans un certain sens. A l'heure où de nouveaux défis se dressent face au territoire, cette taxe est idéale pour appuyer l'action publique en soutenant un secteur en particulier. C'est le cas notamment de l'économie verte (biodiversité, énergie renouvelables, protection de l'environnement,...), promotion de la souveraineté alimentaire... Une baisse de taux de taxe dans les secteurs concernés peut avoir l'effet d'une subvention

10.4. Soutien des ménages

La mise en place d'une taxe engendre des distorsions dans le comportement des acteurs économiques, ces distorsions étant accentuées par le niveau d'élasticité. En effet, une taxe modifie à la fois le prix payé par les consommateurs et le prix réellement reçu par les producteurs. À mesure que le taux de taxe augmente, à la fois le prix payé par les consommateurs et la diminution du prix reçu par les producteurs réduisent leurs surplus respectifs sur le marché, c'est-à-dire le gain qu'ils retirent de l'échange. Par conséquent, il y a moins de quantités échangées. En revanche, le gouvernement, qui perçoit les recettes fiscales, voit son surplus augmenter du montant de ces recettes. Quand on considère l'évaluation d'une taxe, la prise en compte de l'élasticité permet non seulement de comprendre l'impact sur la consommation, mais aussi, le cas échéant, d'estimer le niveau de recettes fiscales anticipées. En effet, ce montant sera d'autant plus élevé que l'élasticité-prix sera faible.

L'effet d'une taxe sur la demande, donc la production, donc les recettes fiscales dépend de l'élasticité prix de la demande. Celle-ci évalue la variation de la consommation en réponse à une variation du prix du bien. L'élasticité de la demande permet de mesurer le degré de sensibilité de la demande à un bien ou un service en fonction des changements de son prix de vente. À cet égard, trois types d'élasticité de la demande sont généralement identifiés.

En premier lieu, la demande est dite "élastique" lorsque la réduction des prix entraîne une augmentation proportionnellement plus importante des quantités vendues, résultant ainsi en une augmentation globale du chiffre d'affaires, et inversement dans le cas d'une augmentation des prix. Par exemple, les produits de loisirs présentent souvent une demande très élastique : en période d'inflation, ce sont les premières dépenses que les consommateurs sont prêts à réduire. Ce phénomène se retrouve également pour les produits qui disposent de multiples substituts vers lesquels les consommateurs peuvent se tourner, comme l'eau minérale par exemple.

En deuxième lieu, la demande est qualifiée d'"inélastique" lorsqu'une baisse des prix entraîne une augmentation des quantités demandées, mais moins que proportionnellement à la baisse des prix, ce qui se traduit par une diminution du chiffre d'affaires global. Les biens de consommation essentiels tels que la nourriture de base et les frais médicaux présentent souvent une demande assez inélastique : les consommateurs continueront à acheter ces biens et services malgré une augmentation des prix. Plus généralement, c'est le cas des produits ou services qui disposent de peu de substituts vers lesquels les consommateurs peuvent se tourner comme le carburant fossile en Guadeloupe.

Enfin, l'élasticité est dite "unitaire" lorsque la baisse (ou la hausse) des prix entraîne une augmentation (ou une diminution) des quantités vendues de la même importance, ce qui n'entraîne aucune variation du chiffre d'affaires.

Dans un pays comme la France, où la préférence pour l'égalité et la redistribution est nettement plus prononcée qu'aux États-Unis, l'efficacité économique ne peut pas être le seul critère d'évaluation préalable d'une politique publique. Les recherches de Ruiz et Trannoy (2008) mettent en évidence que les droits indirects suggèrent que les politiques comportementales basées sur une augmentation des droits d'accises seraient intrinsèquement régressives - le taux moyen de ces impositions diminuant à mesure de l'augmentation des revenus. Ils montrent notamment que l'ensemble des taxes indirectes représente une charge plus importante pour les déciles de revenu les plus faibles. Autrement dit, la fiscalité pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, il est crucial de prendre en compte l'efficacité sociale de la fiscalité, en utilisant des critères d'équité voire d'égalité, afin de ne pas aggraver les divisions au sein d'une société déjà fragilisée par des années de crise économique.

10.5. Coopération régionale

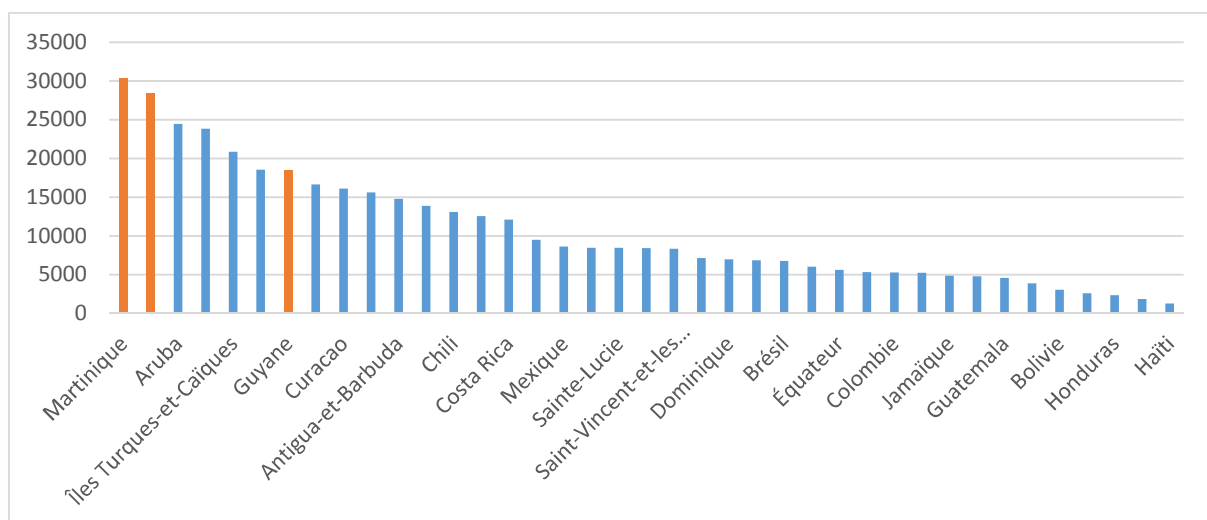
En ce qui concerne le commerce extérieur, l'approche générale de l'UE pour les RUP poursuit deux objectifs principaux : (a) renforcer l'intégration des RUP dans leur voisinage régional, et (b) prendre en compte l'intérêt des RUP dans les accords commerciaux négociés par l'UE pour éviter des effets négatifs sur l'économie locale.

Si le régime a été critiqué à plusieurs reprises par les pays du CARIFORUM et par certains pays d'Afrique orientale et australe, c'est une taxe ayant l'effet d'une barrière tarifaire mais qui constitue un levier dans le cadre de la coopération régionale des DOM et donc la mise en place d'accords commerciaux.

Pour rappel, il s'agit d'un traité international entre deux parties qui réduit les obstacles commerciaux. L'objectif est simple : augmenter les débouchés des entreprises en leur ouvrant d'autres marchés et ainsi donner un coup de pouce à la croissance économique, voire à l'emploi dans les pays signataires.

D'une part, il s'agirait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer. Rappelons que la Guadeloupe constitue un pays à haut revenu dans la zone. Par conséquent, pour les pays de la zone, le marché guadeloupéen offrirait de véritables perspectives de débouchés.

Graphique 1.21. PIB per capita dans la zone Caraïbe



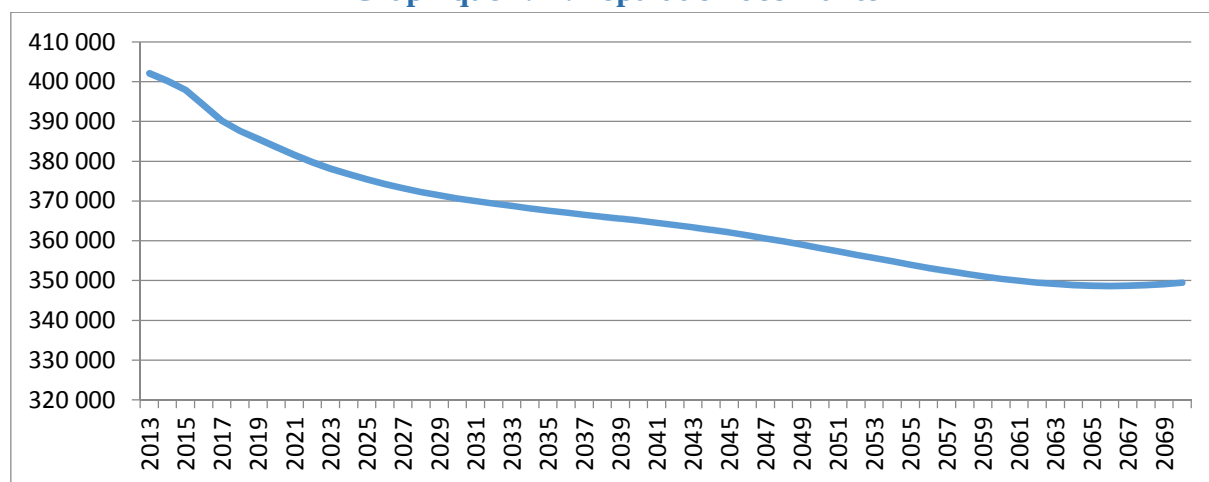
Source : Banque mondiale

D'autre part, la signature d'accords commerciaux doit être mutuellement avantageuses. Si cela peut favoriser l'importation de produits moins chers et une diversification des zones d'approvisionnement, les accords pourraient contribuer à l'amélioration de l'activité économique et de la balance commerciale. En effet, ils pourraient créer de nouveaux débouchés, alors même que les participants doivent faire face à des obstacles structurels dans leur propre économie.

10.6. Dépenses en investissement

En 2018, la population guadeloupéenne était de 388 000 personnes. Si les tendances démographiques récentes se maintiennent, le déclin démographique de la Guadeloupe s'accroîtra, avec une population atteignant 314 000 habitants dans 20 ans (en 2042), puis 242 000 habitants en 2070. À la fois le solde naturel et le solde migratoire seraient négatifs, prolongeant ainsi le déclin démographique guadeloupéen entamé en 2011. En un siècle la population risque de se diviser par deux passant de 422 000 en 1999 à 204 000 en 2090.

Graphique 1.22. Population déclinante



Source : Insee

Cette baisse de la population risque d'avoir plusieurs conséquences sur le plan de la croissance économique, l'emploi...

La baisse démographique peut avoir plusieurs conséquences économiques importantes :

- Diminution de la main-d'œuvre : Avec moins de personnes en âge de travailler, la main-d'œuvre disponible pour soutenir l'économie se réduit. Cela peut entraîner une diminution de la production économique et une pression accrue sur les ressources humaines restantes.
- Vieillesse de la population : Une diminution de la population jeune et une augmentation de la population âgée peuvent conduire à une augmentation des dépenses de santé et de retraite, ainsi qu'à une diminution de la consommation, car les personnes âgées ont tendance à consommer moins que les jeunes.
- Diminution de la demande de biens et services : Avec moins de consommateurs potentiels, la demande de biens et de services peut diminuer, ce qui peut entraîner une baisse de l'investissement et de la croissance économique.
- Pression sur les systèmes de sécurité sociale : Une population vieillissante signifie souvent une augmentation des dépenses liées aux programmes de sécurité sociale, tels que les retraites et les soins de santé, ce qui peut exercer une pression supplémentaire sur les finances publiques.
- Déclin du marché immobilier : Une baisse démographique peut entraîner une diminution de la demande de logements, ce qui peut conduire à une baisse des prix de l'immobilier et à des problèmes pour les propriétaires et les entreprises du secteur immobilier.

En somme, la baisse démographique peut avoir des répercussions significatives sur l'économie, notamment en réduisant la taille de la main-d'œuvre, en augmentant les dépenses liées au vieillissement de la population et en diminuant la demande de biens et de services. Par ailleurs, et dans l'ère de la dématérialisation, l'une des conséquences de la baisse de la démographie pourrait être la baisse en termes de besoin de services publics de la part des collectivités. Bien sûr, les services assurés par les collectivités sont dans l'ensemble indispensables. Mais, le volume de services produits corrélé à la taille de la population pourrait aller en diminuant. Par conséquent, les collectivités nécessiteraient moins de besoin en termes de fonctionnement. Cela implique que les ressources consacrées actuellement au fonctionnement des collectivités pourraient être affectés à d'autres postes.

L'impact de l'octroi de mer sur les dépenses d'investissement est pour sa part ténue, via un virement éventuel à la section d'investissement des budgets locaux en cas d'excédent de la section de fonctionnement. Le tableau suivant montre le poids relativement faible de l'investissement par rapport au fonctionnement.

Tableau 1.26. Budget des collectivités

En millions d'euros	Région		Département		Communes		Communautés d'agglomération		Total 2019	Total 2020
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020		
Recettes totales	515	491	763	773	838	754	203	232	2 318	2 249
Recettes de fonctionnement*	325	276	707	724	640	614	183	190	1 855	1 804
Recettes d'investissement*	190	214	56	49	198	140	20	41	464	445
Dépenses totales	524	535	763	723	816	740	217	218	2 319	2 216
Dépenses de fonctionnement*	233	251	643	621	611	601	191	185	1 678	1 658
Dépenses d'investissement*	250	284	120	102	205	139	25,6	32,7	600	558
Capacité d'autofinancement**	92	25	64	103	51	36	-1	14	207	177
Fond de roulement	46	1	87	136	11	13	nd	nd	ns	ns

* Pour le Département et la Région il s'agit des recettes et dépenses dites "réelles" (cf. comptes administratifs).

**La CAF est obtenue par différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement dites « réelles ». Les recettes et dépenses de fonctionnement « totales » présentées dans ce tableau pour les communes et les communautés de communes couvrent un champ plus large.

Sources : Ministère de l'action et des comptes publics ; Comptes administratifs de la Région et du Département

Source : Iedom

Dans le contexte de baisse démographique, les collectivités pourraient augmenter davantage de ressources issues de l'octroi de mer à des dépenses d'investissement via le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi afin de financer des dépenses d'investissement structurantes et aux impacts mesurables pour la compétitivité des territoires.

D'une part, les travaux d'aménagement, d'infrastructures sont des éléments qui jouent fortement dans l'attractivité du territoire tant sur le plan touristique que sur celui du retour au pays, les natifs étant à la recherche d'une qualité de vie. D'autre part, les dépenses en BTP ont des effets d'entraînement importants. Le secteur de la construction dont l'activité mobilise un grand nombre de secteurs et d'emplois est générateur de revenus.

11. Conclusion et propositions

Les résultats obtenus sont spécifiques à la structure de cette région où la cherté de la vie est une problématique centrale et montrent que la mise en œuvre de politiques de réforme doit tenir compte des contextes particuliers et s'adapter aux spécificités et particularités des économies. Une réforme de l'octroi de mer causerait, selon nos résultats, une diminution du PIB en valeur. Cette réforme s'accompagnerait de deux effets : un effet revenu et un effet prix. En agissant principalement sur les prix, la suppression du différentiel de taxation de l'octroi de mer permettrait aux ménages les plus pauvres de voir leur situation s'améliorer relativement. Cependant, cela serait obtenu au prix d'une récession économique et d'une montée du chômage. Cette récession aurait deux origines. En premier lieu, la baisse du budget de fonctionnement entraînerait moins d'emplois et donc moins de revenus redistribués et donc, par effet d'entraînement, moins d'activité. En second lieu, les secteurs initialement les plus protégés feraient face à une concurrence accrue des produits importés. Les entreprises les plus fragiles pourraient disparaître.

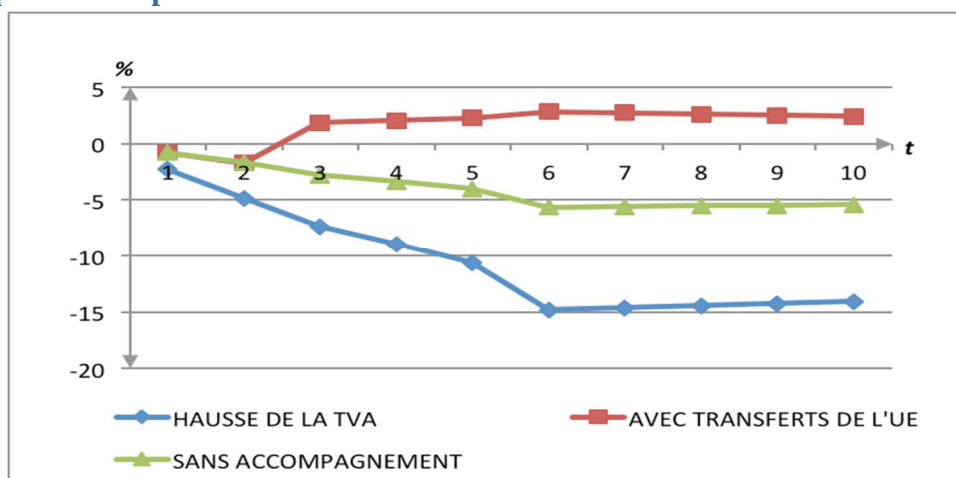
L'Etat désirant réformer le dispositif, nous avons proposé d'étudier les effets de politiques de substitution à l'octroi de mer. Cette comparaison sera effectuée à l'aide de graphiques illustrant l'évolution des quelques grandeurs économiques sur l'horizon de simulation : 10 ans (lire en abscisse les périodes et en ordonnées le pourcentage de variation des grandeurs). Nous mettons en perspective trois scénarios :

- Scénario 1 : une réduction progressive de l'octroi de mer sans compensation

- Scenario 2 : un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire
- Scenario 3 : une suppression de l'octroi de mer compensée par une augmentation de TVA à long terme

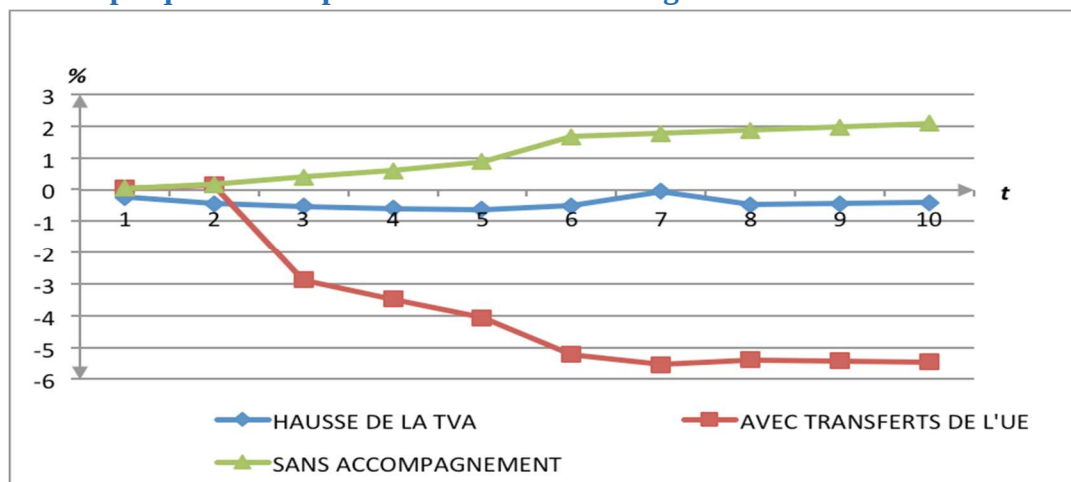
La variation de l'investissement total se répercute sur le stock de capital (qui évolue dans le même sens) puis sur la demande de travail. La baisse de l'investissement total dans le scenario 1 de suppression de l'octroi de mer sans accompagnement et dans le scenario 3 de suppression de l'octroi de mer avec hausse des taux de TVA à la période t est ensuite suivie d'une diminution de la demande de travail à la période $t+1$. A contrario, dans le scenario 2, les effets sont positifs.

Graphique 1.15. Réponses de l'investissement total aux différentes variantes



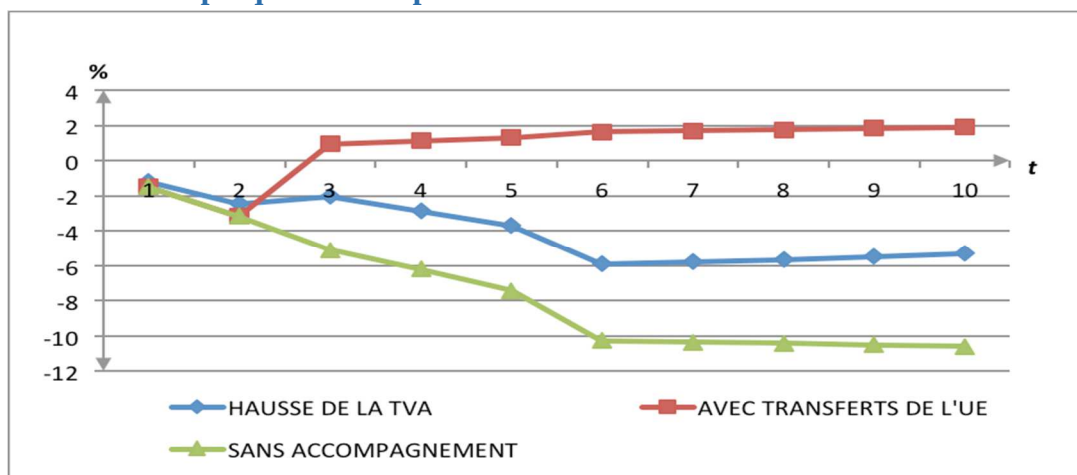
Par effet d'entraînement, les tensions exercées sur l'activité des branches se font ressentir sur le marché du travail. La baisse (hausse dans le cas du scenario 2) de la demande de travail entraîne une hausse (baisse dans le cas du scenario 2) du chômage.

Graphique 1.16. Réponses du taux de chômage aux différentes variantes



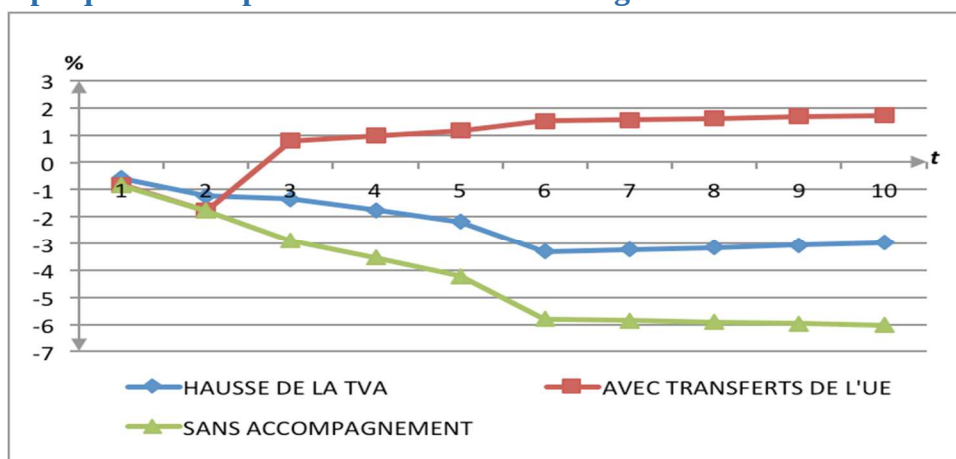
L'accumulation des facteurs de production affecte le PIB (qui évolue dans le même sens).

Graphique 1.17. Réponses du PIB aux différentes variantes



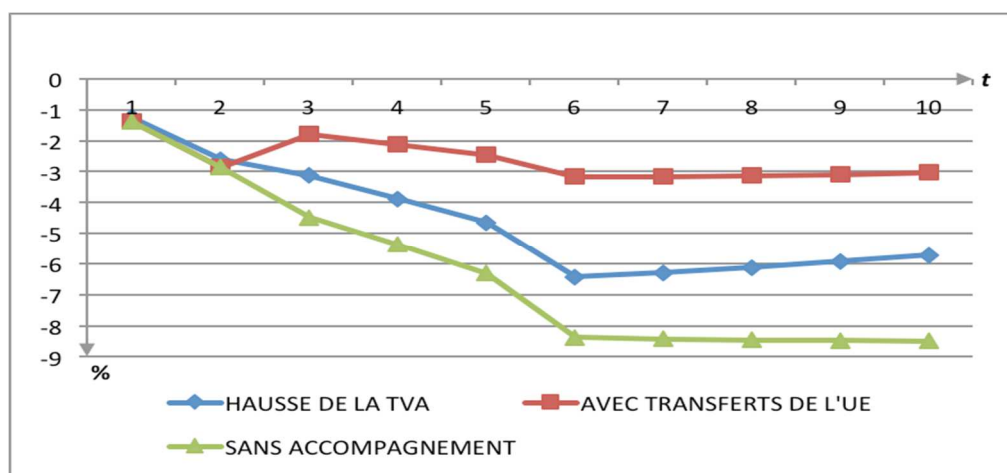
Ces variations de croissance du PIB se répercutent sur la croissance du revenu des ménages.

Graphique 1.18. Réponses du revenu des ménages aux différentes variantes



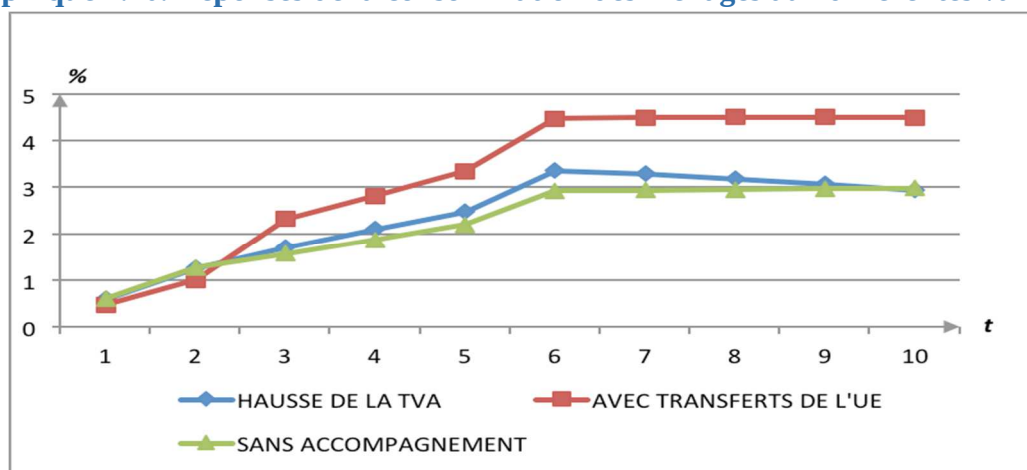
Quelque soit la politique d'accompagnement, les prix chutent. La suppression du différentiel de taxation d'octroi de mer est suffisamment importante pour tirer à la baisse les prix des produits étrangers et domestiques. Néanmoins, la baisse est plus forte dès lors qu'il n'y a aucune mesure alternative. L'injection de transferts européens constitue une plus grande rigidité à la baisse des prix, le surplus de dépenses publiques poussant à la hausse les prix.

Graphique 1.19. Réponses de l'indice des prix à la consommation aux différentes variantes



Dans tous les scénarios, compte tenu de l'effet-prix, la consommation des ménages augmente. Cette augmentation est plus forte dans le cas du scénario avec transferts de l'UE puisque s'ajoute un effet revenu (les revenus des ménages augmentent dans ce cas contrairement aux autres). Les gains en bien-être sont donc plus importants.

Graphique 1.20. Réponses de la consommation des ménages aux différentes variantes



Enfin, s'agissant de l'impact sur la pauvreté monétaire, les effets sont à la réduction. Dans le scénario d'une suppression totale de l'octroi de mer, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-7,8%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches. Dans le scénario considérant une suppression totale accompagnée de ressources compensatoires endogènes en provenance de l'Union européenne, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-12,4%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches. Toutefois, celle des plus riches s'améliore relativement plus que celle des plus pauvres. Enfin, dans le dernier scénario qui concerne une suppression totale accompagnée d'un relèvement de 50% des taux de TVA, la pauvreté monétaire tend à se réduire (-6,5%) et du fait de l'effet prix la situation des plus pauvres s'améliore relativement à celle des plus riches.

En définitive, sur le plan macroéconomique, la comparaison des résultats révèle que le scénario d'un accompagnement compensatoire de l'UE sur le long terme garantissant une neutralité budgétaire apparaît le plus avantageux : le PIB augmente et le chômage diminue. Les deux autres scénarios ont des effets contraires à celui-ci, mais d'amplitudes différentes. Toutefois, tous les trois ont en commun une baisse de la pauvreté monétaire. Cela est dû à la baisse des prix liée à la baisse de l'octroi de mer qui se répercute par une hausse de la consommation des ménages. Ce résultat ne serait obtenu que dans le cas où les entreprises répercutent entièrement la baisse de l'octroi de mer. Or, il est impossible de le savoir.

1. L'octroi de mer serait un outil important pour permettre une coopération régionale efficace du territoire avec son bassin avoisinant. D'une part, il s'agirait de favoriser l'importation de produits des pays avoisinants par une baisse d'octroi de mer ciblée sur les produits en provenance de ces zones. D'autre part, en retour la signature d'accords commerciaux pourrait dans le même temps augmenter les débouchés pour la production locale dans ces pays tiers.
2. L'octroi de mer pourrait jouer davantage le jeu d'une politique contracyclique. En période de récession, on pourrait réduire les taux d'octroi de mer interne pour limiter les effets de la crise sur la production locale et accompagner la reprise. En période de croissance, on pourrait augmenter les taux d'octroi de mer interne pour encourager l'intensité concurrentielle de la production locale.
3. La fiscalité indirecte pèse de moins en moins lourd sur le revenu des personnes à mesure que leur revenu s'élève. Par conséquent, en utilisant des critères d'équité, on devrait davantage prendre en considération l'élasticité prix de la demande. Par ailleurs, une option viable serait d'augmenter la taxe sur des biens et services ciblés tels que le luxe, ceux consommés par les ménages relativement moins sensibles à la taxe. Cela augmenterait les revenus fiscaux et en même temps ne réduirait pas la consommation de ces biens.
4. Dans le contexte de baisse de la démographie, il semble être opportun d'élargir la base dédiée au FRDE pour augmenter les dépenses d'investissement structurantes. Cela permettrait d'une part d'améliorer les infrastructures des collectivités pour les usagers et améliorer l'attractivité du territoire à destination des touristes. D'autre part, les dépenses en investissement stimuleraient les activités du secteur de la construction, secteur ayant de forts effets d'entraînement sur le reste de l'économie et donc générateur de richesses.

Chapitre II : Sur la réduction des inégalités

Depuis le début des années 2000, le taux de pauvreté monétaire observe un mouvement haussier en France. Il est passé de 12,7% en 2004 à 14,6% en 2019, retrouvant alors son niveau de 1979 (Insee, 2019), et ce malgré le versement de minima sociaux qui ont représenté 28,3 milliards d'euros en 2019 selon la Drees, soit environ 1,2 % du PIB. Toutefois, la pauvreté monétaire fait l'objet de peu de débats en France relativement à d'autres thèmes tels que le salaire minimum. Pourtant, même si le système de redistribution atténue le taux de pauvreté monétaire comme le RSA, il ne parvient pas à sortir les ménages de la pauvreté pour autant, qui dès lors apparaît comme persistante (Cour des comptes, 2021). La pauvreté monétaire fait écho au problème de pouvoir d'achat. Celui-ci résulte soit de prix élevés, soit de faibles revenus, soit des deux. En premier lieu, en ce qui concerne les prix, la fiscalité indirecte peut être un frein à la consommation des ménages les plus modestes. Selon Warren (2008), les taxes à la consommation sont considérées comme un impôt inéquitable, du fait qu'il s'agit d'un impôt appliqué aux dépenses de consommation, et que la part du revenu consacrée à la consommation diminue avec le revenu. C'est ce que montrent Blasco, Guillaud et Zemmour (2020). Sur la base d'une analyse exploitant 126 enquêtes, couvrant 26 pays et 34 années, de 1979 à 2013, ils observent que la part des revenus consacrée aux taxes à la consommation est deux fois plus importante pour les 10% les plus pauvres que pour les 10% les plus riches. Cela s'explique par le fait que la propension à consommer décroît avec le revenu. Pour les auteurs, les taxes à la consommation augmentent de manière significative les inégalités de revenu.

En second lieu, en ce qui concerne les revenus, il y a peu d'analyses sur la question des minima sociaux dans la littérature. Atkinson et Stiglitz (1976) ont montré que sous certaines conditions, la fiscalité directe constitue un outil de redistribution efficace, notamment la taxation des revenus et les transferts aux ménages les plus pauvres. Guillaud, Olckers et Zemmour (2017) évaluent l'impact redistributif des taxes et des transferts dans 22 pays de l'OCDE sur la période 1999-2013. Ils montrent que la redistribution fiscale domine la redistribution des transferts (hors pensions) dans la plupart des pays. Lu, Shelley et Liu (2020) utilisent les données de l'étude longitudinale sur la santé et la retraite de 2002 à 2014 dans le cas des Etats-Unis. Selon les auteurs, le taux de pauvreté diminue de façon spectaculaire lorsque le revenu du ménage inclut les transferts gouvernementaux. Dans le cas particulier de la Russie, Clément (2010) montre que le système de transferts publics (allocation familiale, allocation logement, prestations sociales, etc.) n'a pas permis d'amplifier les effets positifs de la croissance sur le bien-être des ménages les plus pauvres. Ces performances limitées sont essentiellement imputables à un ciblage défaillant qui exclut certains ménages pauvres de la protection sociale. Pour Causa et Hermansen (2017), il y a un recul général de la redistribution dans la zone OCDE, à la fois en moyenne et dans la majorité des pays. Ces travaux montrent qu'il existe un certain consensus autour de l'impact positif de la redistribution ciblée sur l'intensité de la pauvreté monétaire. Pourtant, la pauvreté monétaire persiste partout.

Globalement, deux solutions sont envisagées pour que les ménages modestes soient les bénéficiaires des mesures d'aide. La première est de soutenir les secteurs d'activité dont les

ménages pauvres sont les principaux bénéficiaires (l'éducation primaire, les services de santé de base) ou les secteurs pour lesquels ils sont très pénalisés en raison des prix trop élevés (agroalimentaire, agriculture, énergie, etc.). Cependant, le soutien de tels secteurs peut s'accompagner d'erreurs d'inclusion, encore appelées erreurs de type II (Smolensky et al. 1995) ou *E-mistakes* pour « *Excessive coverage* » (Cornia et Stewart 1995). En effet, des personnes initialement non ciblées pourraient bénéficier du programme. La seconde solution consiste à cibler les ménages pauvres et leur verser de façon exclusive une allocation (RSA, allocations familiales, etc.). La cible est directement touchée. C'est le cas en France qui pourtant connaît un taux de pauvreté persistant. Il semble que le ciblage soit encore à améliorer. Cette solution comporte aussi un risque d'erreur appelé erreur d'exclusion, encore appelée erreurs de type II ou *F-mistakes* pour « *Failure to cover* ». Elle consiste à ne pas faire bénéficier du programme des personnes ciblées, c'est-à-dire à exclure des pauvres du programme.

La situation sociale est encore plus problématique pour les territoires d'outre-mer où les taux de chômage, de pauvreté et les niveaux de prix sont bien plus importants qu'au niveau national. Comment réduire la pauvreté tout en soutenant l'activité locale qui permettrait de fournir davantage d'emploi, principale condition pour sortir de la pauvreté ? Ce processus permettrait aux pauvres de participer activement à la croissance économique et d'en être ainsi les premiers bénéficiaires. On parlera alors de croissance inclusive. Nous nous intéressons aux effets attendus sur la pauvreté monétaire d'une redistribution du produit des impôts indirects aux ménages modestes, sous la forme d'une allocation. Toutefois, nous faisons l'hypothèse supplémentaire que cette allocation ne peut être consacrée qu'à la consommation de biens et services locaux, afin de soutenir la production locale qui pourrait générer davantage d'emploi. A notre connaissance, il n'y a pas d'analyses de ce type dans la littérature. La question reste relativement peu abordée dans les pays développés. Aussi, à notre sens, ce travail apporte une contribution en proposant un dispositif permettant de renforcer l'efficacité du ciblage dans le cas illustratif de la Guadeloupe. En effet, il permettrait à la fois de réduire le nombre de ménages pauvres en dessous du seuil de pauvreté (en raison de la perception d'une allocation) tout en réduisant le caractère inéquitable de la taxation indirecte (Warren, 2008 ; Blasco et al., 2020) et de soutenir les secteurs productifs générateurs d'emplois (le non emploi est justement la première cause de pauvreté monétaire).

Après avoir présenté les données, nous précisons les caractéristiques du modèle EGC microsimulé. Ensuite, nous discutons les résultats de simulation portant sur une hausse de la demande de biens et services locaux consommés par les ménages à bas revenus financée par une allocation. Nous comparons les effets d'une allocation financée par le produit de la fiscalité indirecte : octroi de mer et TVA.

1. Les données

L'histoire économique des territoires d'outre-mer a été jalonnée de mobilisations populaires, de grèves et de crises, toutes marquées par une revendication récurrente qui cristallise les difficultés de développement de ces sociétés : la vie chère. Les deux facteurs consubstantiels de la vie chère sont des revenus faibles et des prix élevés. Selon l'Insee (2020) qui a procédé à

une enquête budget des familles, en Guadeloupe par exemple, 34% de la population vivent avec moins de 1010 euros par mois en 2017, contre 14% en métropole (77% à Mayotte). La grande pauvreté touche, quant à elle, 12% des individus. C'est 6 fois plus que dans l'hexagone. Au moins 80 % des personnes sans emploi ont un niveau de vie inférieur au seuil national de pauvreté aux Antilles et à La Réunion, 93 % en Guyane et la quasi-totalité à Mayotte. Si l'absence d'emploi explique les taux de pauvreté relativement élevés en outre-mer, cela ne doit pas oblitérer qu'être en emploi ne préserve pas de la pauvreté monétaire qui résulte soit de revenus faibles soit de prix élevés, soit des deux.

En premier lieu, les revenus sont en moyenne moins élevés en outre-mer qu'en métropole. Selon l'Insee (2020), sur la base de l'enquête budget des familles, les revenus des ménages modestes sont principalement constitués de RSA (27%), des prestations familiales (12 %) et des aides au logement (10 %). 59 % des ménages guadeloupéens vivant avec un très faible niveau de vie déclarent arriver difficilement à boucler leurs fins de mois. Le versement de revenus sociaux aide à amortir les inégalités. Mais elles ne permettent pas d'éviter le décrochage des plus pauvres. En second lieu, les économies d'outre-mer cumulent tout un ensemble de difficultés structurelles qui se traduisent par des prix plus élevés (de +7% à La Réunion à +13% en Guadeloupe par rapport aux prix dans l'hexagone). Plusieurs éléments peuvent expliquer le niveau élevé des prix (Hoarau, 2021). Entre l'hexagone et les territoires d'outre-mer, les écarts de prix les plus importants sont ceux concernant les produits alimentaires (19 % à 38 % selon les territoires), qui constituent aussi l'un des premiers postes de consommation des ménages, des produits relativement plus importés (environ 2/3 de l'offre de produits agroalimentaires proviennent de l'extérieur selon les données de la matrice de comptabilité sociale (MCS)).

Pour soutenir l'activité locale face aux importations, la législation dispose d'un arsenal de dispositifs, parmi lesquels on compte l'octroi de mer (Mathouraparsad, 2016). Plus vieille fiscalité indirecte en vigueur dans la législation française, il s'agit d'une taxe sur les produits au même titre que la TVA ou les droits de douane mais avec pour objectif de compenser les surcoûts de production des entreprises locales : les produits importés sont plus lourdement taxés, ce qui la fait apparaître comme exerçant un effet protectionniste. D'un côté, l'octroi de mer soutient l'activité locale. D'un autre, elle est régulièrement tenue pour responsable de la vie chère. Car en bout de chaîne, ce sont les consommateurs locaux qui la supportent. Par ailleurs, depuis sa création, le produit de la taxe contribue significativement au fonctionnement des collectivités locales qui la perçoivent. Selon la MCS, avec 222 millions d'euros en 2008, l'octroi de mer constitue la deuxième source de revenu fiscal après les impôts locaux. C'est quasiment un quart des recettes et plus de la moitié en Guyane et à Mayotte. Dans ces deux territoires, la TVA n'est pas appliquée au titre de l'article 294-1 du CGI qui exonère provisoirement la Guyane et Mayotte du paiement de TVA, ce qui les rend d'ailleurs singulièrement dépendants de l'octroi de mer. La TVA, également grevée sur les prix comme l'octroi de mer, a un produit assez proche de l'octroi de mer (voire supérieure à La Réunion), mais est pourtant moins décrié. En Guadeloupe, elle a généré 200 millions d'euros en 2008. Or, ce produit n'est pas reversé aux collectivités locales, contrairement à l'octroi de mer, mais est perçu par l'Etat central. Même s'il ne sert pas directement le territoire régional, en revanche

une grande partie est consacrée au financement de la Sécurité sociale en l'occurrence la maladie, la vieillesse, les accidents du travail, les prestations familiales, les prestations sociales, etc. La TVA est d'ailleurs en France l'impôt le plus rémunérateur. En rapportant ces montants à la population, un ménage guadeloupéen devait en moyenne s'acquitter annuellement de 550 euros d'octroi de mer et de 500 euros de TVA en 2008. Or, ce poids fiscal est lourd pour les ménages modestes qui vivaient avec moins que le seuil de bas revenus, c'est-à-dire 567 euros par mois¹¹. La situation est plus ténue pour les ménages guadeloupéens victimes de grande pauvreté (c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 473 euros par mois) et pire pour ceux étant extrêmement pauvres (c'est-à-dire ceux vivant avec moins de 378 euros par mois).

Puisque d'aucuns estiment que l'octroi de mer est responsable de la vie chère, nous comparons les effets à attendre d'une redistribution aux ménages à bas revenus du produit de l'octroi de mer que nous comparons à une redistribution du produit de la TVA. Si l'octroi de mer constitue une recette perçue par les collectivités locales, ce n'est pas le cas de la TVA. Pour envisager ce scénario, il faudrait par exemple qu'une TVA « régionale » remplace la TVA « nationale ». Ceci serait possible si l'on étend l'article 294-1 du CGI aux autres territoires (Guadeloupe, Martinique et La Réunion). En Guyane et Mayotte où cet article est appliqué, il n'y a pas de TVA. Dans le jeu de simulations que nous réalisons, cette allocation n'est destinée qu'à de la consommation de biens et services locaux, afin de soutenir la production locale.

La structure comptable, et une grande partie des données sous-jacentes nécessaires à la mise en œuvre du modèle EGC, sont dérivées d'une MCS construite pour la Guadeloupe pour l'année de référence 2008 et est largement présentée dans Mathouraparsad et Decaluwé (2018). L'exercice 2008 est le dernier pour lequel des tableaux des ressources et des emplois (c'est-à-dire les données de base requises), les comptes des secteurs institutionnels permettant de construire les matrices qui à qui entre agents économiques et surtout le TES (tableau entrées sorties) sont disponibles. On distingue dans la MCS 21 secteurs d'activités : Agriculture et sylviculture, Pêche et aquaculture, Banane, Canne à sucre, Industries extractives, Industries Agro-alimentaires, Sucre et Rhum, Biens manufacturés, Energie, Construction, Commerce, Transports, Hébergement et restauration, Information et communication, Activités financières et d'assurance, Activités immobilières, Activités scientifiques et techniques, Activités de services administratifs, Administration publique, sécurité sociale, Enseignement, santé et action sociale, Autres activités de services.

Le PIB a atteint 7,443 milliards d'euros au cours de l'exercice 2008. Selon les données de la MCS, la consommation courante des ménages était de 65 % du PIB. Mis à part quelques produits (canne, industrie extractive, construction, services administratifs), tous les autres produits (les produits agricoles excepté la canne, les produits agroalimentaires, le commerce, l'hôtel-restauration, les activités immobilières et le non marchand) dépendent essentiellement de la demande de consommation des ménages. Ainsi, si les revenus des ménages fluctuent on peut s'attendre à une variation de la consommation qui affectera plus particulièrement les

¹¹ En 2017, l'octroi de mer représentait 670 euros par personne et la TVA 565 euros, tandis que le seuil de bas revenus s'établissait 790 euros par mois.

secteurs qui en dépendent. Près de la moitié de l'emploi (47%) se concentre dans le secteur public suivi des services marchands (33%). Viennent ensuite le commerce (13%), la construction (5%) et l'agriculture (2%). Du côté des ménages, les revenus salariaux représentent 42% de leurs revenus bruts. L'ensemble des transferts versés par les administrations pèse pour 19% dans leurs revenus. Si on tient compte des transferts et des revenus salariaux générés par l'Etat, il apparaît une large contribution du public aux revenus totaux des ménages (34%). Nous présentons dans le tableau 2.1 les comptes des opérations de l'Etat et des collectivités en Guadeloupe qui précisent les montants correspondants soit à des recettes soit à des dépenses.

Tableau 2.1. Compte des opérations de la collectivité locale (milliers d'euros)

Dépenses	Montant		Recettes	Montant	
	Etat	Collectivité		Etat	Collectivité
Dépenses publiques	1 954 947	1 224 722	Revenus	39 239	219 777
Transferts versés	1 986 492	233 328	Recettes fiscales directes	1 946 274	285 013
<i>Dont</i>			<i>Dont</i>		
- Entreprises	21 197	30 085	- Impôts entreprises	137 271	7 867
- Ménages	1 213 834	203 243	- Impôts ménages	1 727 440	89 695
			- Taxe sur production	81 323	187 451
			Transferts reçus		750 666
			<i>Dont</i>		
			- Etat		739 302
			Recettes fiscales indirectes	221 293	535 960
			<i>Dont</i>		
			- Octroi de mer		223 004
			- TVA	199 156	
			- Taxe spéciale carburants		113 740
			- Autre impôt sur produit	22 137	199 216
			- Autre impôt		
			Subventions	- 20 254	- 39 778
Solde budgétaire	- 1 754 887	293 588			
Total	2 186 552	1 751 638	Total	2 186 552	1 751 638

Source : MCS

En ressources, le principal poste de recettes des collectivités est composé des recettes fiscales indirectes. L'octroi de mer représente 42% des recettes fiscales indirectes des collectivités et 13% de leurs revenus. En emplois, les collectivités dépensent 70% de leurs revenus en dépenses publiques. Le principal poste des dépenses publiques concerne les services non marchands (84%). La lecture de la MCS permet de constater que dans le secteur des services non marchands, la masse salariale représente 66% de la valeur de la production. Du côté de l'Etat, en ressources, les principales recettes sont composées des recettes fiscales directes (89%) suivies les recettes fiscales indirectes (10%). Ce sont les impôts sur le revenu (89%) qui représentent la plus large partie des recettes fiscales directes. La TVA représente 90% des recettes fiscales indirectes et 9% du revenu de l'Etat. En emplois, le principal poste des dépenses publiques de l'Etat concerne les services non marchands (84%). Notons que le secteur public est le principal pourvoyeur en emploi (47%). Toutefois, au niveau d'agrégation des données communiquées par l'Insee, il ne nous est pas permis de distinguer les fonctionnaires publics d'Etat des fonctionnaires des collectivités. Enfin, notons que diverses élasticités sont utilisées pour calibrer le modèle. Elles sont issues des estimations économétriques (tableau 2.2) de Mathouraparsad (2016) et assorties de tests de sensibilité.

Tableau 2.2. Elasticités utilisées

Secteurs	Exportation	Importation	Production
Agriculture	0,84*	0,69***	1,06**
Pêche	0,28*	0,85*	0,92*
Banane	1,84**		1,16*
Canne à sucre			1,20*
Industries extractives	1,84*	0,73**	1,08*
Industrie agroalimentaire	1,84***	0,90**	1,11**
Rhum	1,30***	0,14**	1,16**
Industrie de biens manufacturiers	0,84*	0,74***	1,08*
Construction			0,89*
Energie	0,58*	0,87*	1,06***
Commerce			1,16*
Transports	1,30**	0,82*	0,79*
Restaurants			1,32*
Activités financières	0,92**	0,94*	1,06*
Activités immobilières			0,62**
Administrations publiques			1,01*
Enseignement			1,05**
Information	0,94**	0,8**	1,10**
Activités scientifiques	0,95**	0,80*	1,10***
Services administratifs			0,86**
Autres activités de services	0,89*	0,65*	0,57*
Elasticité prix	-0,98**		
Elasticité revenu	1,01**		
Elasticité consommation local/importée	0,8*		
Elasticité substitution travail	0,85*		

Elasticité wage curve	-0,08**		

***Significatif au niveau de 1%, ** au niveau de 5%, *au niveau de 10%

Source : calcul des auteurs

Les élasticités estimées concernent celles de la valeur ajoutée, de la substitution travail qualifié/non qualifié, des importations, des exportations, de la substitution de produits d'origine locale/importée dans la consommation des ménages et de la courbe salaire/chômage. Bien que les estimations soient significatives, nous évaluons la robustesse des résultats à la variation de ces paramètres à l'aide d'une analyse de sensibilité systématique (tableau 2.12). Les tests ont montré des variations modestes dans l'ampleur des résultats sans changer la nature fondamentale des conclusions.

Tableau 2.12. Analyse de sensibilité des élasticités

Elasticités		Demande de biens locaux	Demande de biens importés	Demande de biens composite	Indice des prix	PIB réel	Taux de chômage
Capital/Travail	Borne inférieure	1.012	1.137	1.045	0.106	-0.753	0.362
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.933	1.074	0.971	0.131	-0.564	0.537
Travail qualifié/ Travail non qualifié	Borne inférieure	0.985	1.145	1.028	0.146	-0.649	0.853
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.919	1.036	0.950	0.104	-0.695	0.098
Produits composites importés/ locaux	Borne inférieure	0.958	1.100	0.996	0.129	-0.662	0.467
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.956	1.093	0.993	0.124	-0.675	0.502
Conso mén. produit importé/local	Borne inférieure	0.950	1.108	0.993	0.127	-0.671	0.488
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	0.964	1.085	0.996	0.126	-0.666	0.481
Courbe Chômage/salaire	Borne inférieure	0.919	1.002	0.940	0.072	-0.694	0.617
	Centre	0.957	1.097	0.995	0,126	-0,668	0,485
	Borne supérieure	1.001	1.206	1.058	0.190	-0.639	0.331

Note : Les tests ont consisté à refaire les exercices de simulation avec plusieurs jeux de valeur des élasticités prises entre une borne supérieure et une borne inférieure, ces bornes correspondant à un intervalle de +/-80% autour de la valeur centrale des élasticités.

Source : Résultats de simulation

2. Scénario 5 : mise en œuvre d'une allocation destinée aux ménages modestes

Les scénarios que nous avons considérés consistent à analyser les effets du versement d'une allocation aux ménages les plus modestes. A titre d'illustration, dans les deux scénarios, on fixe un montant redistribué égal à 100 millions d'euros. La distinction entre les deux scénarios relève de la source de financement de cette allocation qui est soit le produit de l'octroi de mer, soit le produit de TVA. Le montant injecté correspond à environ 40% du produit de l'octroi de mer et environ 50% du produit de la TVA. On postule en outre que l'allocation reçue par les ménages pauvres est consacrée exclusivement à de la consommation de biens et services locaux.

Pour présenter les résultats, nous analyserons les effets des deux scénarios simultanément. Quelle que soit la source de financement de l'allocation (TVA ou octroi de mer), le premier effet se produit au niveau de la consommation des ménages. Le surplus de revenu leur permet d'augmenter leur niveau de consommation composite (+0,99% dans le scénario octroi de mer et +1,36% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10). En l'occurrence, la demande de produits locaux augmente (+0,95% dans le scénario octroi de mer et +1,18% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10).

Tableau 2.10. Effets macroéconomiques selon le scénario (%)

	Octroi de mer	TVA
Demande de biens locaux	0,957	1,178
Demande de biens importés	1,097	1,817
Demande de bien composite	0,995	1,360
Indice des prix	0,126	0,620
PIB réel	-0,668	0,307
Taux de chômage	0,485	-1,337
Revenus des actifs du public	-0,857	0,255
Revenus des actifs du privé	0,229	1,500
Allocations chômage	0,022	-0,013
Revenu des collectivités locales	-5,454	-0,730
Revenu de l'Etat	0,206	-3,522

Source : Résultats de simulation

Bénéficiaires de l'allocation, la consommation des produits par les ménages du secteur privé, chômeurs et retraités augmente globalement (Tableau 2.3). Considérons en fil rouge l'exemple des biens agroalimentaires. La consommation de ces biens augmente respectivement de +0,205%, +1,218% et +6,53% dans le scénario octroi de mer et de +1,844%, 0,216% et de +5,051% dans le scénario TVA.

Tableau 2.3. Consommation de biens locaux selon le scénario (%)

	Ménages actifs du public		Ménages actifs du privé		Ménages retraités		Ménages chômeurs	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	-1,306	-0,779	-0,086	1,470	0,922	-0,147	6,206	4,650
Pêche et aquaculture	-0,987	-0,283	0,239	1,984	1,253	0,355	6,565	5,192
Banane	-1,353	-0,837	-0,135	1,408	0,872	-0,206	6,151	4,586
Industries extractives	-0,774	-0,247	0,456	2,022	1,473	0,390	6,803	5,233
Industries Agro-alimentaires	-1,021	-0,421	0,205	1,844	1,218	0,216	6,531	5,051
Sucre et Rhum	-0,922	-0,326	0,306	1,940	1,320	0,311	6,639	5,148
Biens manufacturés	-0,779	-0,191	0,451	2,081	1,467	0,448	6,795	5,297
Energie	-0,696	-0,181	0,535	2,092	1,552	0,458	6,884	5,310
Construction	-0,808	-0,091	0,422	2,182	1,438	0,548	6,767	5,401
Commerce	-0,781	-0,232	0,450	2,035	1,467	0,405	6,798	5,246
Transports	-0,770	-0,228	0,460	2,041	1,477	0,410	6,808	5,253
Hébergement et restauration	-0,841	-0,174	0,389	2,096	1,405	0,464	6,730	5,310
Information et communication	-0,784	-0,380	0,446	1,882	1,471	0,227	6,801	5,056
Activités financières et d'assurance	-0,595	-0,265	0,639	2,002	1,675	0,357	7,041	5,176
Activités immobilières	-1,660	-1,585	-0,448	0,632	0,554	-0,961	5,806	3,770

Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-0,704	-0,199	0,528	2,070	1,547	0,439	6,884	5,283
Activités de services administratifs	-0,790	-0,214	0,440	2,054	1,457	0,423	6,787	5,266
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	-0,705	0,002	0,527	2,279	1,545	0,642	6,883	5,502
Enseignement, santé humaine et action sociale	-0,610	0,019	0,623	2,296	1,644	0,659	6,990	5,520
Autres activités de services	-0,502	-0,108	0,734	2,164	1,756	0,531	7,112	5,381

Source : Résultats de simulation

Cependant, la consommation des ménages du secteur public diminue (-1,021% dans le scénario octroi de mer et -0,421% dans le scénario TVA dans le tableau 2.3). Ces ménages ne perçoivent pas l'allocation dans notre simulation puisque situés au-dessus du seuil de pauvreté. Si les sens de variation sont similaires dans les deux scénarios, on peut noter quelques différences dans les résultats pour les différents ménages. Dans le scénario de redistribution d'octroi de mer, les ménages modestes consomment davantage de biens et services locaux.

Un deuxième effet concerne les résultats des ménages actifs du privé et du public. Dans le scénario de redistribution de l'octroi de mer, les ménages actifs du public réduisent plus fortement leur consommation de biens agroalimentaires (-1,021% contre -0,421% dans le scénario TVA) et les actifs du privé augmentent leurs dépenses de consommation de façon moins fortement (+0,21% contre 1,844% dans le scénario TVA). En premier lieu, il faut noter que la redistribution de l'octroi de mer ampute le budget des collectivités locales (-5,45% dans le scénario octroi de mer contre -0,73% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10). Leurs dépenses sont supposées être au prorata de leurs dépenses totales. La baisse affecte directement les rémunérations des ménages du public (-0,86% contre +0,26% dans le scénario TVA dans le tableau 2.10) dont la demande diminue comme indiquée plus haut. En second lieu, dans le scénario octroi de mer relativement au scénario de redistribution de la TVA, la réduction de l'activité des services non marchands (-2,682% contre -0,426% dans le tableau 2.5) entraîne une moins grande activité dans les secteurs privés ce qui se traduit par moins de revenus distribués pour les travailleurs (+0,229% dans le scénario octroi de mer contre 1,5% dans le scénario TVA, tableau 2.10) et par conséquent une moindre consommation des ménages actifs du privé.

Dans le cas d'une allocation financée par TVA, deux activités de production réagissent différemment. Les secteurs banane (-0,07%) et construction (-0,04%) connaissent un ralentissement. En ce qui concerne la construction, il faut noter que dans la MCS, 71% de la demande construction est composée de la demande en biens d'investissement. Aussi, l'activité de la branche est fortement influencée par la demande de biens d'investissement. Or, suite à la hausse des prix relativement plus forte dans ce scénario de la construction (+0,2% dans le tableau 2.7), la demande de biens d'investissement baisse (-0,75% dans le tableau 2.5) ce qui se répercute par une baisse de l'activité du secteur construction (-0,04% dans le tableau 2.5). Pour ce qui est du secteur de la banane, cela s'explique par la baisse des exportations (-0,15% dans le tableau 2.6).

Tableau 2.6. Variation de la demande locale et des exportations selon le scénario (%)

	Demande locale		Exportation	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	0,605	0,686	0,084	-0,171
Pêche et aquaculture	1,121	1,275	0,036	0,110
Banane	0,800	0,885	0,240	-0,146
Canne à sucre	0,406	0,294		
Industries extractives	0,250	0,253	0,279	-0,063
Industries Agro-alimentaires	0,516	0,781	0,273	0,246
Sucre et Rhum	0,527	0,593	0,285	-0,005
Biens manufacturés	0,225	0,566	0,241	0,236
Energie	0,209	0,471	0,267	0,252
Construction	0,114	-0,040		
Commerce	0,616	0,882		
Transports	0,340	0,856	0,358	0,197
Hébergement et restauration	0,240	0,569		
Information et communication	0,405	0,746	0,388	0,076
Activités financières et d'assurance	0,357	0,674	0,544	0,167
Activités immobilières	0,058	0,096		
Activités scientifiques et techniques	0,179	0,384	0,324	0,016
Activités de services administratifs	0,049	0,399		
Administration publique, sécurité sociale	-2,682	-0,374		
Enseignement, santé et action sociale	-2,334	-0,167		
Autres activités de services	-1,104	0,129	-0,365	-0,050

Source : Résultats de simulation

Selon la MCS, la banane est le deuxième produit le plus exporté derrière le sucre-rhum. 76% de sa production est destiné au marché mondial. Or, le prix de la banane tend à augmenter (+1,464% contre +0,801% dans le scénario octroi de mer dans le tableau 2.7), ce qui détériore sa compétitivité sur le marché mondial. S'ensuit une baisse des exportations (-0,146% contre une hausse dans le scénario octroi de mer +0,24% dans le tableau 2.6). Mais, puisque la banane est un produit essentiellement exporté, la baisse sensible des exportations entraîne une baisse de la production (-0,528% dans le scénario TVA contre +0,281% dans le scénario octroi de mer).

De façon globale, puisque les branches sont stimulées dans les deux scénarios, les secteurs augmentent leur demande de travail à l'exception de quelques branches d'activité (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Variation de l'investissement, la production et la demande de travail selon le scénario (%)

	Demande de biens d'investissement		Production		Demande de travail	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture			0,583	2,145	2,006	0,650
Pêche et aquaculture			1,121	1,512	1,896	1,274
Banane			0,281	-0,528	0,675	-0,069
Canne à sucre			0,406	0,372	1,292	0,294
Industries extractives			0,250	0,573	0,568	0,253
Industries Agro-alimentaires	-0,506	-0,931	0,503	0,796	0,708	0,754
Sucre et Rhum			0,403	-0,013	0,447	0,288
Biens manufacturés	0,036	-0,062	0,227	0,644	0,305	0,526
Energie			0,215	0,512	0,274	0,449
Construction	0,131	-0,175	0,114	-0,127	0,230	-0,040
Commerce			0,616	1,245	0,869	0,882
Transports			0,344	0,800	0,458	0,701
Hébergement et restauration			0,240	0,723	0,318	0,569
Information et communication	0,169	-0,649	0,405	1,668	0,908	0,745
Activités financières et d'assurance			0,379	0,782	0,524	0,614
Activités immobilières	-1,312	-2,669	0,058	1,970	1,388	0,096
Activités scientifiques et techniques	0,308	-0,356	0,179	0,579	0,271	0,384
Activités de services administratifs			0,049	0,606	0,077	0,399
Administration publique, sécurité sociale			-2,682	-0,426	-3,057	-0,374
Enseignement, santé et action sociale			-2,334	-0,208	-2,888	-0,167
Autres activités de services	0,649	-0,204	-1,104	0,160	-1,363	0,129

Source : Résultats de simulation

Dans le scénario de l'allocation financée par TVA, le surplus d'activité entraîne une baisse du taux de chômage (-1,34% dans le tableau 2.10) et donc une légère baisse de redistribution des allocations chômage (-0,01%). On peut noter que la baisse de la demande de travail est très forte dans le secteur public quand l'allocation est financée par Octroi de mer. Ceci provoque deux effets. D'une part, il va se produire une hausse du taux de chômage (+0,485%) et donc une légère hausse de la redistribution des allocations chômage (+0,02%). D'autre part, la baisse

de la demande de travail va stimuler la baisse des revenus des fonctionnaires territoriaux comme expliqué plus haut.

Dans les deux scénarios, le surplus de revenus des ménages (à l'exception des ménages fonctionnaires) généré par la hausse de l'activité des branches (tableau 2.10) soutient en outre leur consommation, ce qui inclut la consommation de biens importés de produits agroalimentaires qui augmente également (resp. 0.326%, 1,341% et 6,660% resp. pour les ménages actifs du privé, les retraités et les chômeurs dans le tableau 2.4).

Tableau 2.4. Consommation de biens importés selon le scénario (%)

	Ménages actif du public		Ménages actif du privé		Retraités		Chômeurs, autre inactif	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	-0,849	0,101	0,376	2,370	1,390	0,739	6,698	5,578
Pêche et aquaculture	-0,898	0,002	0,329	2,271	1,344	0,638	6,660	5,488
Industries extractives	-0,912	0,079	0,317	2,355	1,332	0,719	6,655	5,578
Industries Agro-alimentaires	-0,901	0,013	0,326	2,262	1,341	0,627	6,660	5,482
Sucre et Rhum	-0,888	0,043	0,340	2,317	1,355	0,682	6,675	5,536
Biens manufacturés	-0,890	0,027	0,339	2,304	1,354	0,667	6,676	5,528
Energie	-0,882	0,019	0,347	2,296	1,362	0,659	6,684	5,520
Transports	-0,923	0,097	0,306	2,373	1,321	0,737	6,644	5,596
Information et communication	-0,924	0,157	0,305	2,432	1,328	0,767	6,651	5,623
Activités financières et d'assurance	-0,971	0,107	0,258	2,383	1,290	0,731	6,636	5,568
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-0,953	0,104	0,276	2,380	1,292	0,744	6,616	5,602
Autres activités de services	-1,022	0,073	0,208	2,350	1,225	0,713	6,553	5,573

Source : Résultats de simulation

Deux raisons expliquent cette hausse de demande de biens importés. D'une part dans le cas des ménages bénéficiaires de l'allocation, cela est dû au fait que la perception de celle-ci libère du revenu pour consommer d'autres biens. D'autre part, le surplus de revenus généré par l'économie stimule la consommation des ménages. Cependant, quand l'allocation est financée par Octroi de mer, les ménages fonctionnaires réduisent leur consommation de biens importés (la demande de bien agroalimentaires diminue de -0,9%) en raison de la baisse de leurs revenus. Cela ne se produit pas quand l'allocation est financée par TVA car le produit de la taxe n'impacte pas le budget des collectivités locales (+0,01% dans le tableau 2.4). Aussi, les résultats montrent que les effets substitution sont plus marqués pour les ménages qui perçoivent relativement plus d'allocation.

Cependant, il faut noter que l'effet revenu, en stimulant la demande, exerce une pression sur les prix composites. L'indice des prix augmente en effet dans le scénario de l'allocation financée par TVA (+0,6%). Il augmente moins dans l'autre scénario (0,126%). Pour le comprendre, il faut noter que dans le scénario octroi de mer, d'une part, les recettes des collectivités locales diminuent (-5,45% contre -0,73% dans le scénario TVA), ce qui réduit leur demande de biens et exerce donc une pression moins forte sur les prix. D'autre part, la baisse d'activités dans le secteur public entraîne une moindre redistribution des revenus des fonctionnaires (-0,86% contre 0,26% dans le scénario TVA), ce qui réduit leur consommation. Ceci tend également à exercer une pression moins forte sur les prix.

Quelques mots sur les comptes des opérations des agents publics. Dans le cas du financement Octroi de mer, la baisse de recettes fiscales d'octroi de mer (-44%) s'accompagne d'une chute significative des dépenses publiques des collectivités (-7,7% contre -1,04% dans le scénario TVA dans le tableau 2.8).

Tableau 2.8. Variation du compte des opérations de la collectivité locale

Postes de dépenses	Montant		Postes de recettes	Montant	
	Octroi de mer	TVA		Octroi de mer	TVA
Dépenses publiques	-7,7	-1,04	Revenus du capital	0,10	1,54
Transferts versés	0,12	0,62	Recettes fiscales directes		
			<i>Dont</i>		
			- Impôts entreprises	0,10	1,54
			- Impôts ménages	0,26	1,02
			- Taxes sur production	-0,23	0,91
			Transferts reçus	0,21	-3,47
			Recettes fiscales indirectes		
			<i>Dont</i>		
			- Octroi de mer	-43,96	1,73
			- Taxe spéciale carburants	0,65	1,35
			- Autre impôt	0,11	0,99
			Subventions		
			<i>Dont</i>		
			- Subventions sur produits	0,47	0,29
			- Subventions sur production	-0,22	0,67
Solde budgétaire	-	-			

Total	-5,92	-0,73	Total	-5,92	-0,73

Source : Résultats de simulation

Or, dans la MCS la production de services non marchands est essentiellement demandée par les branches non marchandes (90%). Aussi, naturellement une baisse de leurs recettes impacte leur activité. L'activité de l'administration publique diminue de -2,682% dans le scénario octroi de mer contre -0,426% dans le scénario TVA (tableau 2.5). Les tableaux 8 et 9 présentent les variations des comptes des agents publics.

Tableau2. 9. Variation du compte des opérations de l'Etat

Postes de dépenses	Montant		Postes de recettes	Montant	
	Octroi de mer	TVA		Octroi de mer	TVA
Dépenses publiques	-	-	Revenus du capital	0,10	1,54
Transferts versés	1,14	-1,91	Recettes fiscales directes		
			<i>Dont</i>		
			- Impôts entreprises	0,10	1,54
			- Impôts ménages	0,26	1,02
			- Taxe sur production	-0,23	0,91
			Recettes fiscales indirectes		
			<i>Dont</i>		
			- TVA	0,15	-49,26
			- Autre impôt	0,11	0,99
			Subventions		
			<i>Dont</i>		
			- Subventions sur produits	0,47	0,29
			- Subventions sur production	-0,22	0,67
Solde budgétaire	0,64	2,38			
Total	0,22	-3,52	Total	0,22	-3,52

Source : Résultats de simulation

La baisse de la dépense publique entraîne un ralentissement de l'activité économique des secteurs d'activité. Les impôts sur la production baissent (-0,23%). A la lumière des résultats présentés précédemment, on peut comprendre les impacts obtenus au niveau des opérations des agents publics. En raison des coupes budgétaires des collectivités, la demande de fonctionnaires diminue ce qui est suivi d'une baisse de la masse salariale pour cette catégorie de travailleurs. Les autres types de ménages voient leurs revenus augmenter surtout ceux des chômeurs et des retraités qui bénéficient de l'allocation. Le surplus de revenus de ces ménages entraîne un

surplus de consommation qui se traduit par une hausse des produits de la fiscalité directe (+0,26% pour l'impôt sur le revenu des entreprises) et indirecte (+0,65% pour la taxe spéciale sur les carburants). Dans le cas d'un financement TVA, ce sont les mêmes effets qui sont enregistrés, mais dans des proportions différentes. Toutefois, on peut noter quelques différences dans les résultats entre les deux scénarios. En premier lieu, le financement TVA génère une croissance de l'activité qui se traduit par une augmentation des taxes sur la production payées par les secteurs d'activité (+0,91%) tandis que dans le scénario octroi de mer c'est une baisse (-0,23%). Ceci est lié au surplus d'activité économique enregistré dans le scénario TVA alors que l'on enregistre une baisse de l'activité dans le scénario octroi de mer. En deuxième lieu, le produit de l'octroi de mer augmente dans le scénario TVA (+1,73%). D'ailleurs, le financement par la TVA exerce relativement plus d'effet sur le produit d'octroi de mer (+1,73%) que le financement par l'octroi exerce d'effet sur le produit de la TVA (+0,15%). Ceci est dû à l'effet expansionniste que produit le scénario TVA en raison de la hausse de la demande entraînée par la hausse des revenus des ménages. Enfin, notons que les transferts de l'Etat aux collectivités sont à la baisse dans le cas du financement TVA (-3,47%) alors qu'ils sont à la hausse dans l'autre scénario (+0,21%). Ceci est dû à la variation du revenu de l'Etat dans l'économie qui est à la baisse dans le scénario TVA mais à la hausse dans le scénario octroi de mer. Ceci est dû à la baisse des recettes fiscales de l'Etat dans le scénario TVA.

Au final, en raison du surplus d'activité, le PIB marchand augmente dans les deux scénarios (0,2% dans le scénario de financement par octroi de mer et 0,41% dans scénario de financement par TVA). Cependant, on peut noter une différence de performances au niveau du PIB réel : il diminue dans le cas d'un financement de l'allocation par octroi de mer (-0,668% contre +0,31 dans scénario de financement par TVA). Dans l'approche par la demande, le PIB réel se calcule comme la somme des dépenses de consommation finale des ménages, les dépenses publiques, la formation brute de capital fixe déduction faite des importations. Or, la dépense publique diminue relativement fortement dans le scénario octroi de mer par rapport au scénario TVA (tableau 2.8). La baisse des recettes entraîne des coupes budgétaires et donc une baisse de la dépense publique assez sensible. Dans le scénario TVA, la baisse des revenus de l'Etat est suivie d'une baisse moins forte des dépenses publiques des collectivités et ne s'accompagne pas d'un recul de l'activité. C'est la raison pour laquelle, la baisse de cette composante du PIB fait plonger le PIB dans le scénario octroi de mer.

Enfin, il s'avère que la politique de redistribution a globalement tendance à réduire la pauvreté monétaire (tableau 2.11), mais pas dans les mêmes proportions selon le scénario.

Tableau 2.11. Indices Pro-pauvres – scénario Octroi de mer

Indices	Estimation		Intervalle de confiance à 95%	
	Octroi de mer	TVA	Octroi de mer	TVA
Variation en points de taux de pauvreté monétaire	- 1,66	- 1,42	[- 3,01 ; -0,31]	[-2,77 ; -0,07]
Variation en points de taux de grande pauvreté monétaire	-1,18	-1,06	[-2,1 ; -0,26]	[-2,01 ; -0,11]
Indice Kakwani et Pernia (2001)	0,82	0,76	[0,61 ; 1,02]	[0,54 ; 0,97]
Indice de Ravallion et Chen (2003)	0,057	0,043	[0,04 ; 0,07]	[0,027 ; 0,058]

Taux de croissance du revenu moyen	0,055	0,054	[0,048 ; 0,062]	[0,046 ; 0,061]
Indice de Gini	0,405091	0,405519		

Source : Résultats de simulation

Le scénario de financement par de l'octroi de mer entraîne une hausse de revenu des ménages moins forte (en raison de la destruction d'emploi dans le secteur public) que dans l'autre scénario, ce qui entraîne une pression moins forte de la demande sur les prix. Ainsi, plusieurs prix se retrouvent à la baisse dans le scénario octroi de mer relativement à l'autre scénario (tableau 2.7).

Tableau 2.7. Variation du prix des produits selon le scénario (%)

	Octroi de mer	TVA
Agriculture et sylviculture	0,689	1,307
Pêche et aquaculture	0,169	0,516
Banane	0,801	1,464
Canne à sucre	0,170	0,310
Industries extractives	-0,171	0,422
Industries Agro-alimentaires	0,190	0,624
Sucre et Rhum	0,058	0,557
Biens manufacturés	-0,145	0,297
Energie	-0,242	0,266
Construction	-0,134	0,198
Commerce	-0,176	0,435
Transports	-0,184	0,407
Hébergement et restauration	-0,078	0,337
Information et communication	-0,166	0,682
Activités financières et d'assurance	-0,460	0,466
Activités immobilières	1,342	2,765
Activités scientifiques et techniques	-0,305	0,379
Activités de services administratifs	-0,161	0,405
Administration publique, sécurité sociale	-0,307	0,043
Enseignement, santé et action sociale	-0,464	0,015
Autres activités de services	-0,640	0,227

Source : Résultats de simulation

Aussi, d'un côté il y a un effet revenu relativement plus favorable dans le scénario TVA et de l'autre un effet prix relativement plus favorable dans le scénario octroi de mer. C'est le rapport de forces entre ces deux effets qui explique finalement les différences : l'effet prix l'emporte et

la pauvreté monétaire diminue relativement plus dans le scénario octroi de mer. Elle baisse de -1,66% quand l'allocation est financée par octroi de mer et -1,42% dans l'autre scénario. Les taux de grande pauvreté sont également à la baisse de -1,18% dans le scénario octroi de mer et de -1,06% dans le scénario TVA. Quant aux inégalités, l'indice de Gini qui est initialement de 41,36% diminue à 40,51% dans le scénario octroi de mer et à 40,55% dans le scénario TVA. Les inégalités diminuent dans les deux scénarios, mais légèrement plus dans le cas de l'octroi de mer.

Si la pauvreté diminue, profite-t-elle davantage aux plus pauvres ? Cette question peut paraître triviale. Cependant, les scénarios génèrent des variations de revenus et de prix qui affectent diversement les différents ménages. Le calcul de l'indice de Kakwani et Pernia (2001) montre que la politique de redistribution est pro-pauvre dans les deux scénarios puisque les indices sont situés entre 2/3 et 1. En revanche, le calcul de l'indice de Ravallion et Chen (2003) ne confirme pas ce résultat. En effet, l'indice (0,057) est supérieur au taux de croissance du revenu moyen (0,055) dans le cas du financement octroi de mer, ce qui tend à montrer que la croissance est pro pauvre. En revanche, l'indice (0,043) est inférieur au taux de croissance du revenu moyen (0,054) dans le cas du financement TVA, ce qui ne témoigne pas d'une croissance pro pauvre. Aussi, on ne peut pas conclure quant à la nature pro-pauvre dans le cas du financement TVA, même si on observe une réduction de la pauvreté monétaire. Par contre, il y a bien une caractéristique pro-pauvre dans le scénario octroi de mer.

3. Conclusion et propositions

Les deux scénarios que nous avons évalués visent un double objectif. En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant une allocation, et donc réduire la pauvreté monétaire. En second lieu, il s'agit de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de soutenir l'emploi, et donc réduire la pauvreté monétaire. Il s'agit donc de rechercher une baisse de la pauvreté monétaire en créant de la croissance de façon endogène. Dans les scénarios que nous avons considérés, l'octroi de mer et la TVA sont les deux sources de financement retenues pour financer cette allocation. Selon nos résultats, les deux scénarios autour de cette allocation solidaire et locavore réduisent la pauvreté monétaire. Redistribuer le produit de l'octroi de mer réduit davantage la pauvreté monétaire mais crée un ralentissement économique (même s'il s'agit d'un montant d'allocation moindre) car l'utilisation du produit de l'octroi de mer réduit le budget des collectivités locales. Les résultats témoignent d'une récession pro pauvre, puisque les ménages modestes voient leur situation s'améliorer. En revanche, redistribuer le produit de la TVA crée de la croissance, mais s'accompagne d'une hausse des prix qui pénalise les ménages modestes relativement au scénario octroi de mer. Ce scénario parvient cependant à réduire également la pauvreté monétaire.

En 2017, la part de la TVA générée par la Guadeloupe représente 0,14% des recettes totales de TVA au niveau national tandis que le produit de l'octroi de mer représente 40% des recettes fiscales locales. L'impact de la perte de l'Etat sur son budget dans le scénario TVA serait donc sans commune mesure avec l'impact de la perte de recettes des collectivités locales sur leur

budget dans le scénario octroi de mer. En outre, le scénario TVA, qui entraîne un recul du taux de chômage, s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc une économie en termes d'allocation chômage dans les comptes publics. L'inverse se produit dans le scénario octroi de mer.

Si les effets du scénario TVA s'accompagnent d'une hausse des prix, on peut imaginer mobiliser un outil qui permettrait d'améliorer les effets sur la pauvreté monétaire. Dans les outre-mer, il existe un dispositif qui permet de cibler des produits dont les prix sont contrôlés : le dispositif Bouclier qualité prix (BQP). Le BQP est établi à partir d'un accord de modération des prix entre l'État et les distributeurs. Institué par la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer, le BQP correspond à une liste de produits (tels que produits alimentaires et de première nécessité, produits d'hygiène, d'entretien et d'équipement de la maison, produits infantiles et scolaires,...) vendus à prix réduit dans les grandes surfaces de la Guadeloupe. Négociée chaque année entre l'Etat et les acteurs économiques locaux, comme le prévoit la loi sur le fondement d'un avis préalable publié par l'observatoire des prix des marges et des revenus (OPMR), cette liste de produits fait l'objet d'un prix global maximum fixé par arrêté préfectoral. En 2023, le dispositif a été élargi à d'autres types de produits. Les évolutions futures pourraient intégrer davantage de produits locaux, relativement peu représentés, ce qui répondrait par ailleurs à la recherche de souveraineté alimentaire de population locale.

Enfin, notons que par rapport à la littérature nos résultats permettent d'apporter des éléments de réponse aux problèmes soulevés par Warren (2008) et Blasco et al. (2020), en ce sens que la proposition évaluée ici contribue à lutter contre le caractère inéquitable des taxes à la consommation qui pénalisent davantage les revenus les plus faibles. Le dispositif pourrait être profilé davantage, notamment en tenant compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Etant donné le niveau d'informel dans l'économie, il se peut d'ailleurs que les individus considérés comme pauvres dans l'économie perçoivent des revenus supérieurs au seuil de bas revenus. Le cas échéant, cette mesure pourrait s'accompagner d'un risque d'erreur d'inclusion, c'est-à-dire que des personnes non réellement pauvres bénéficient du programme. Aussi, il convient de cibler du mieux possible la mesure afin de la rendre efficace. Pour réduire cette erreur, la littérature propose que ce type de mesure soit mise en œuvre grâce notamment à de l'auto-sélection : l'allocation serait offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches nécessitant peu de qualification rendues à la société.

5. Mettre en place une allocation destinée aux ménages modestes pour augmenter leur revenu et réduire leur pauvreté monétaire. L'allocation serait profilée pour tenir compte de l'hétérogénéité des agents (situation familiale, situation de handicap,...). Pour éviter les risques d'erreur d'inclusion, une réflexion pourrait être menée sur le principe de l'allocation offerte aux bénéficiaires en contrepartie de tâches rendues à la société. La part d'allocation non utilisée par les ménages modestes pourrait être reversée au bénéfice des collectivités pour soutenir les dépenses d'investissement, voire de fonctionnement.

6. Cette allocation ne devrait consacrée qu'à de la consommation locale. Pour éviter que l'allocation serve à autre chose telle que la consommation de biens importés, une carte de débit alimentée par l'allocation et destinée à la consommation exclusive de ces biens garantirait l'usage de l'allocation à la consommation de ces biens et services. Cela garantirait des débouchés pour la production locale et soutiendrait une recherche de souveraineté alimentaire, les entreprises locales étant contraintes par une insuffisante masse critique du marché local.
7. L'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. La Guadeloupe pourrait être inclut.
8. Le BQP pourrait être modifié pour servir de paniers de biens visés par l'allocation. Une telle modification permettrait d'éviter une inflation des prix des produits ciblés.

Chapitre III : Sur la santé publique

1. Une contribution solidaire des voyageurs

En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. L'obésité concerne un Guadeloupéen sur cinq contre 14 % dans l'hexagone. Par ailleurs, 41 % des personnes obèses souffrent d'hypertension artérielle, contre seulement 17 % des personnes sans surpoids.

Les deux tiers des Guadeloupéens âgés de 15 ans ou plus sont couverts par une assurance complémentaire. Toutefois, parmi les 40 % les plus aisés financièrement, le taux de couverture par une assurance complémentaire est deux fois plus élevé que parmi les 40 % les moins favorisés. Parmi ces derniers, 43 % bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU), qui concerne au total 21 % de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus. Parmi les jeunes de 15 à 29 ans, 37 % ne sont affiliés ni à une assurance complémentaire ni à la CMU, tandis que ce pourcentage n'est que de 8 % parmi les 30 ans et plus.

En 2019, 91% de la population guadeloupéenne âgée de 15 ans ou plus a nécessité des soins médicaux. Cependant, plus d'un quart d'entre eux (28%) ont été contraints de différer voire de renoncer à ces soins en raison de : délais d'attente prolongés, coûts élevés, problèmes de transport, manque de spécialistes disponibles. 13 % des personnes bénéficiant d'une mutuelle sont contraintes de renoncer à des soins pour des raisons financières, tandis que ce chiffre atteint 25 % pour le reste de la population. Outre le coût des soins, le revenu est un élément contributeur. En 2017, le taux de pauvreté s'élève à 34 % en Guadeloupe, tandis qu'il est de 14 % pour l'hexagone. Un Guadeloupéen sur six (17 %) a dû renoncer à des soins au cours des 12 derniers mois en raison de contraintes financières, couvrant les soins médicaux.

La capacité d'accueil restreinte du CHU depuis l'incendie de 2017 pourrait expliquer les obstacles à l'accès aux soins. La vétusté de l'établissement pourrait répulser la venue de spécialistes de l'extérieur. Le système de santé est en effet caractérisé par une densité réduite des professionnels médicaux et paramédicaux.

Le contexte environnemental peut-être source d'aggravation de l'état de santé. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. Dès le début des années 1970, la dangerosité de la molécule est pointée du doigt aux Etats-Unis qui vont en interdire l'utilisation. Toutefois, par le jeu de pressions exercées par les lobbies agricoles antillais, la France, bien que consciente de son interdiction aux Etats-Unis, va continuer à autoriser son emploi aux Antilles pendant plus de deux décennies (de 1972 à 1993). Parfois, les ouvriers agricoles femmes et hommes manipulaient à mains nues le pesticide pour saupoudrer les pieds des bananiers. D'autres fois, le pesticide était répandu par épandage aérien et s'éparpillait alors dans les airs, se dispersant

sur plusieurs hectares de terre arable. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se déverse dans la mer. Des traces de chlordécone ont été retrouvées dans les bovins, les caprins mais aussi dans les poissons. Sur 52 090 hectares de la surface agricole utile (SAU) que compte la Guadeloupe, l'étude Chleauterre conduite en 2017 a permis d'identifier une zone à risque de contamination d'une superficie de 14 200 hectares, soit plus d'un quart de la SAU du territoire.

Que ce soit par les fruits, les légumes, les animaux ou l'eau, la contamination à l'être humain fut directe. Selon Dereumeaux et al. (2018), 95% des Guadeloupéens présentent des traces de chlordécone dans le sang, Plusieurs autres études (notamment l'étude Karuprostate, Multiger et al., 2011) l'étude TiMoun (Cordier et al., 2014) ont prouvé les conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. C'est en Guadeloupe et en Martinique que l'on trouve le plus de cancers de la prostate au monde, cancer directement corrélé au chlordécone (Multigner et al., 2010). Pour endiguer la propagation des effets nocifs sur la population, des mesures furent mises en œuvre pour interdire l'exploitation de terres agricoles contaminées.

Cabidoche et lesueur-Jannoyer (2012) ont estimé qu'il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement. Alors que sa toxicité est reconnue depuis longtemps, ce n'est qu'en 2009 que le chlordécone a été identifié comme polluant organique persistant et inclut dans le Convention de Stockholm comme substance organique polluante et persistante. Une solution pour dépolluer les terres est l'emploi de charbon actif qui présente des propriétés efficaces pour séquestrer les molécules de chlordécone (Yehya et al. 2017 ; Delannoy et al. 2019 et Ranguin et al. 2020). A l'image de Oyesiku et Egunyomi (2014), Langin (2018) et Milledge et al. (2020) qui montrent comment gérer une contrainte en la transformant en rentabilité socio-économique et environnementale, la question est alors d'étudier l'opportunité éco-responsable d'une « valorisation des déchets de biomasse » en employant du charbon actif à base sargasse pour dépolluer les terres polluées par le chlordécone.

Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures. Ces algues pélagiques s'échouent épisodiquement, de façon plus ou moins marquée, sur les côtes antillaises depuis 2011 et touchent également la Guyane, avec un pic en 2014-2015, et une recrudescence depuis 2017. Diverses hypothèses circulent quant à leur origine : une première théorie évoque une fuite de la « mer des sargasses » de l'Atlantique Nord ; une autre repère l'existence d'une « nouvelle petite mer des sargasses » au large du Brésil. Une conjonction de facteurs liés aux changements environnementaux globaux apparaît la plus plausible pour expliquer la prolifération des sargasses et l'émergence de ce nouvel écosystème.

Les conséquences de ces phénomènes sont multiples. Les algues forcent les capitaines de bateaux à augmenter leur vigilance en mer pour slalomer entre les algues et éviter des

dommages mécaniques. Leur échouage sur les côtes revêt des conséquences problématiques sur l'accessibilité de certaines zones, plages ou ports. La pêche (la fermeture des ports et la mortalité des poissons dans les zones de pêche ont perturbé les activités normales des pêcheurs locaux) et le tourisme (de nombreuses plages ont été complètement ou partiellement désertées en raison de la décomposition de tonnes de sargasses qui créent un accès difficile et des odeurs nauséabondes) font partie des secteurs économiques les plus touchés. En outre des effets de corrosion accélérés des matériaux en raison de gaz libéré par la détérioration des algues sur la plage qui accélèrent le vieillissement des appareils et équipements électriques des résidents des zones côtières. À cela s'ajoutent de multiples impacts sur la biodiversité (récifs coralliens privés de lumière, poissons pris au piège, lieux de ponte des tortues inaccessibles, mangroves asphyxiées, etc.). Les sargasses, lorsqu'elles s'échouent sur les littoraux et se décomposent, provoquent en effet des émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes (sulfure d'hydrogène, ammoniac), en plus de présenter de fortes concentrations en métaux lourds (cadmium et surtout arsenic) et peuvent provoquer sur la santé des gens des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires. Aux Antilles, outre le risque environnemental, des préoccupations de santé publique sont soulevées par des experts dès 2011. Plus largement, si les effets combinés et à long terme de ces substances sur la santé humaine demeurent mal connus, ils n'en sont pas moins préoccupants pour la communauté scientifique médicale.

Ce contexte environnemental est générateur de pathologies. La pandémie liée à la Covid-19 a révélé que les pathologies dont souffrent les guadeloupéens constituaient des facteurs aggravants. Il est bien connu que les épidémies de maladies infectieuses (SRAS en 2003, Chikungunya en 2005, MERS en 2012, virus Ebola en 2014) provoquent un net ralentissement du tourisme (Novelli, Burgess, Jones, Ritchie, 2018 ; Matsuura et Saito, 2022). L'apparition de l'épidémie de Covid19 a provoqué un arrêt complet des activités touristiques pouvant avoir une influence majeure sur l'ensemble de l'économie. Les autorités ont renforcé les mesures de restriction des déplacements imposées à leurs populations et déconseillé le tourisme dans les régions touchées, introduisant une série de mesures coercitives pour décourager les voyageurs non essentiels.

De plus, dans une perspective générale des effets de Covid19, l'absentéisme au travail lié à l'épidémie et la fermeture des écoles constituent des coûts économiques importants encourus lors d'une pandémie car ils réduisent l'offre de main-d'œuvre (Keogh-Brown, Wren-Lewis, Edmunds, Beutels et Smith). , 2010). La plupart des études estiment que l'impact du Covid-19 entraînera une diminution du PIB mondial comprise entre 0,1 % et 6 % (Boissay & Rungcharoenkitkul, 2020). Mais tous les pays ne seront pas touchés de la même manière, car certains pays en développement seront plus vulnérables que les pays développés (Burns, Van der Mensbrugghe & Timmer, 2006).

Si le secteur du tourisme peut être considéré comme une victime du Covid19, il peut en même temps être tenu pour responsable de la propagation des virus. Il existe encore peu d'études évaluant l'impact du tourisme sur la propagation du virus. Certaines d'entre elles ont mis en lumière le potentiel de transmission extrêmement rapide du virus à travers le monde (Smolinski,

Hamburg & Lederberg, 2003 ; Baker & Mc, 2015). Une maladie contagieuse contractée par une personne qui voyage d'une région à une autre contribue ainsi à la propagation d'une épidémie (Liu, Kim & O'Connell, 2021). C'est ce qui a facilité la propagation du Covid-19 en 2020 lors de la première vague, puis déclenché la deuxième vague. Pour de nombreux experts, au début de la pandémie, les voyages internationaux étaient considérés comme la principale source de propagation du virus.

Les flux touristiques internationaux ont notamment été pointés du doigt car ils ont sans doute contribué à transformer des épidémies locales en pandémies mondiales (Hufnagel, Brockmann, D., & Geisel 2004). On sait aujourd'hui que les voyages aériens ont un impact sur la propagation des maladies infectieuses émergentes (Mangili & Gendreau, 2005; Leder & Newman, 2005). Hoarau (2020) démontre l'influence significativement forte et positive du tourisme international sur les infections à Covid-19.

Un choc comme celui du Covid19 montre que la fermeture des frontières provoque des dégâts économiques importants, en premier lieu touristiques. Dans le même temps, le secteur du tourisme pousse les autorités à laisser les frontières ouvertes pour survivre. Plus les économies dépendent du tourisme, plus la pression en faveur de l'ouverture peut être forte. Le compromis pour les autorités est réel. Le Covid19 a fait de nombreuses victimes humaines (12 331 066 infections dans la Caraïbe) mais aussi économiques. Les mesures prises par les différents gouvernements pour restreindre les déplacements de leurs populations ont pénalisé l'activité touristique et, par conséquent, les économies dans leur ensemble. La quarantaine obligatoire pour les nouveaux arrivants et la fermeture des compagnies aériennes en raison de la pandémie de Covid-19 ont eu un impact direct sur le secteur. Par ailleurs, les mesures imposées dans les pays d'origine des touristes ont eu pour effet de réduire considérablement la demande touristique, dont les effets se répercutent ensuite sur l'économie locale.

Un certain nombre d'études ont été consacrées à l'évaluation des impacts économiques du secteur du tourisme. En particulier pour les régions des Caraïbes très dépendantes du secteur touristique, certains se sont concentrés sur la prévision des flux touristiques (Alleyne, 2002 ; Greenidge & Jackman, 2010), tandis que d'autres se sont penchés sur la maturité du produit touristique (Moore & Whitehall, 2003).). L'examen des déterminants du tourisme et de la compétitivité (Craigwell, 2007 ; CEPALC, 2009) soulève des questions quant à l'effet du secteur sur la croissance (Browne & Moore, 2012 ; Thacker, Acevedo & Perrelli, 2012). Jackman (2012) a en particulier testé les effets des marchés touristiques spécifiques des États-Unis, du Royaume-Uni, de la CARICOM et du Canada sur le PIB de la Barbade, et les auteurs concluent que le tourisme conduit à la croissance économique à la Barbade quel que soit le pays d'origine.

Ridderstaat, Croes & Nijkamp (2013) démontrent le lien entre le développement du tourisme et la croissance économique à long terme à Aruba. Ces études économétriques semblent démontrer que le tourisme a un impact macroéconomique sur la croissance des petites économies insulaires mais aussi sur les inégalités de revenus (Alam & Paramati, 2016). McDavid (2003) et Billionière, Mathouraparsad & Maurin (2018) ne s'intéressent surtout pas au rôle joué par les activités touristiques sur la répartition des revenus entre les populations

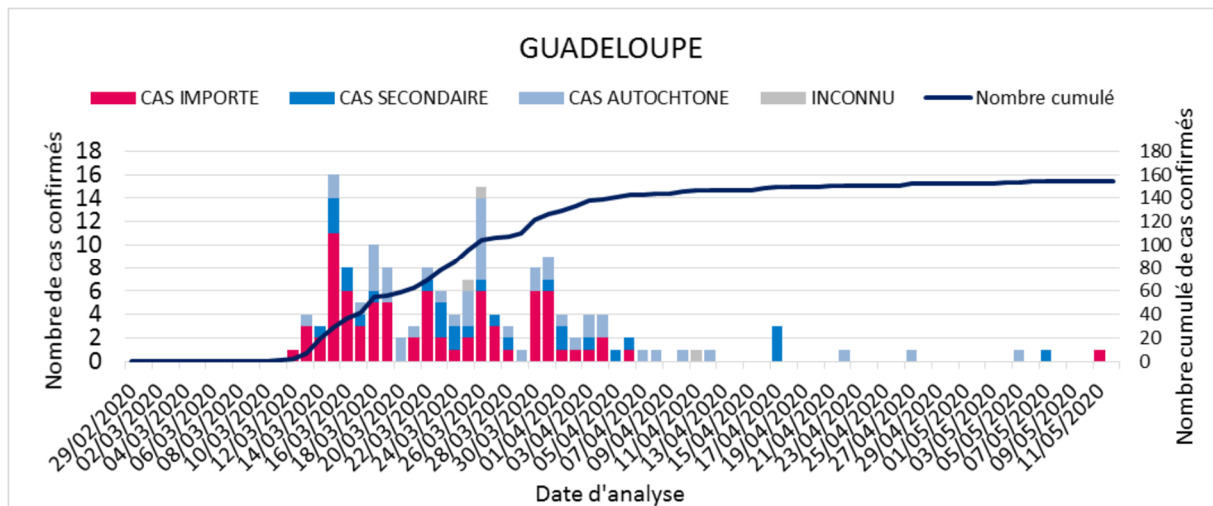
(Seetanah, 2011). En conséquence, les pouvoirs publics de la plupart des petites îles des Caraïbes ont choisi de se spécialiser dans le tourisme comme stratégie de développement au cours des 20 dernières années (Brau, Di Liberto et Pigliaru, 2011 ; Brida, Cortes-Jimenez et Pulina, 2016). Mais cela a été brutalement remis en question avec l'émergence du Covid-19.

Plus les services publics d'un territoire sont insuffisants - et notamment dans le domaine de la santé - plus l'avenir de l'économie insulaire est rendu précaire par l'afflux de touristes porteurs du virus. Le cas de la Guadeloupe est relativement caractéristique. Le système hospitalier, aux prises avec des dettes fiscales et sociales écrasantes (61 millions d'euros en 2012) et envers les fournisseurs (près de 49 millions d'euros en 2018), ne disposait que d'une dizaine de lits de soins intensifs. Depuis le début de la pandémie, l'île a enregistré 13 669 cas confirmés et 195 décès. Dès le début de la pandémie, les autorités sanitaires ont dû annuler d'autres traitements au profit des malades du coronavirus. Pourtant en Guadeloupe, 19 % des individus vivent en dessous du seuil local de pauvreté (790 €). L'île de la Guadeloupe est une région française. Ainsi, si l'on prend le seuil national de pauvreté en 2017 de la France (1 010 €), ce chiffre s'élève à 34 %. La pauvreté touche particulièrement les chômeurs (21% de la population économiquement active), les familles monoparentales et les jeunes ménages.

Un quart des habitants souffrent de comorbidités et le territoire manque chroniquement d'eau (pannes d'eau régulières). La pression sur les hôpitaux, provoquée par la recrudescence des cas, rend les conditions de travail difficiles pour le personnel hospitalier. La pandémie a entraîné une augmentation des cas de burn-out parmi le personnel soignant et a accentué les difficultés structurelles rencontrées par le système hospitalier.

Sans vaccin, les gouvernements ont dû faire un compromis entre les cas d'infection et la croissance économique. Parfois il y avait un confinement (qui protégeait les gens), d'autres fois il y avait une fin du confinement (ce qui stimulait l'économie). Désormais, la vaccination devrait permettre la reprise des activités touristiques (Liu, Vici, Ramos, Giannoni & Blake, 2021). Puisque l'on sait que le tourisme contribue à la propagation du virus, et que la recrudescence de l'épidémie est due à des « cas importés », le tourisme a malgré lui subi des externalités négatives.

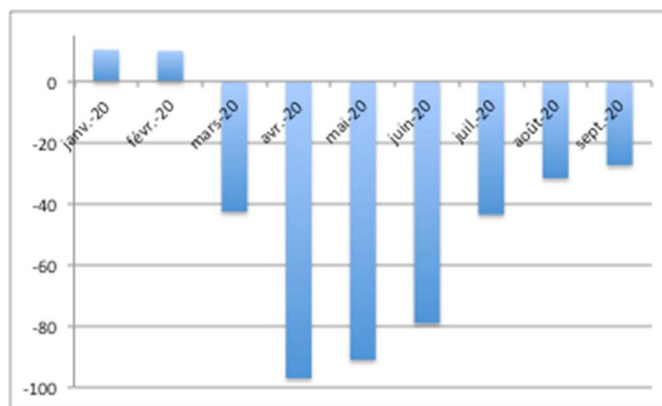
Graphique 3.1. Évolution du nombre de cas confirmés selon l'origine de la contamination (cas importés, cas secondaire, cas autochtone) et nombre cumulé de COVID-19



Source: Santé publique France

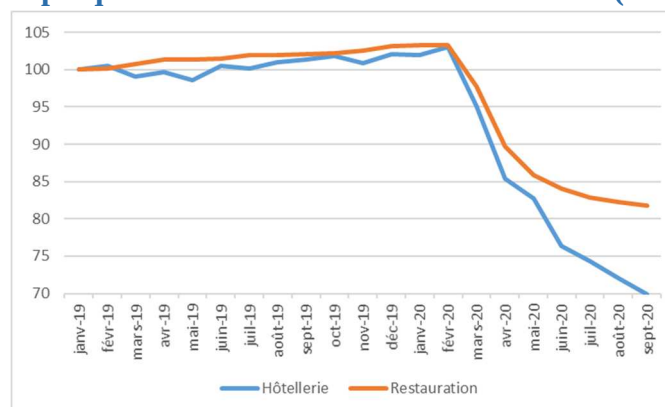
On a notamment relevé une baisse de la fréquentation touristique qui a impacté l'activité hôtelière de manière significative.

Graphique 3.2 Nombre total de nuitées dans les hôtels en 2019 et 2020 par mois



Sources: Insee

Graphique 3.3 Evolution du chiffre d'affaires (en %)



Sources: DGFIP, Insee

Face à cette perte d'activité du secteur, un délicat arbitrage s'est imposé aux décideurs : maintenir l'activité ou préserver les populations. Dans un tel contexte, les activités touristiques représentaient un risque sanitaire. Cela rappelle qu'Arthur Pigou, dans le cadre des activités polluantes, proposait dès 1920 l'application du principe du « pollueur-payeur » : introduire une fiscalité pour remédier aux externalités afin d'internaliser le coût social des activités économiques polluantes en intégrant les externalités négatives dans le marché.

Il est désormais communément admis qu'une activité impliquant des externalités négatives, si elle ne peut être stoppée, doit indemniser ses victimes. Or le tourisme est, d'une part, une activité non délocalisable et, d'autre part, il est responsable d'une résurgence épidémique. Comment concilier survie d'un secteur et protection des populations ? À la manière de Qiu, Park, Li & Song (2020), nous décrivons les perceptions des touristes et des résidents sur les risques posés par l'activité touristique. Mais il existe deux différences principales. Dans un premier temps, nous avons mené une enquête pour savoir si les gens accepteraient de demander aux voyageurs de soutenir les activités hospitalières, et pas seulement aux résidents, à la manière de Seetaram, Song, Ye & Page (2018) qui posaient une telle question sur la taxation carbone du transport aérien. Deuxièmement, nous avons évalué les impacts macroéconomiques et sociaux d'une telle taxe, notamment sur la pauvreté.

Le principe du tourisme solidaire veut que les séjours des voyageurs financent par leur contribution monétaire des projets de développement dans les pays d'accueil. De cette manière, le tourisme pourrait faire partie de la solution à la pandémie, surtout lorsqu'il n'existe pas de remède ou qu'il n'y a pas assez d'argent pour financer la santé.

Nous analysons les résultats d'une enquête portant sur la mise en place d'une contribution de solidarité versée par les voyageurs pour soutenir l'activité de santé. Ensuite, compte tenu de l'importance du tourisme dans l'économie guadeloupéenne, et de la vulnérabilité du secteur face à la pandémie, nous proposons d'utiliser un modèle d'équilibre général calculable (Li & Song, 2013 ; Pratt, 2015) pour mesurer l'impact potentiel que l'industrie touristique à elle seule pourrait avoir sur le reste de l'économie guadeloupéenne. Ensuite, parce que le tourisme peut être source d'externalités négatives sur la santé publique, nous analysons comment on pourrait appliquer le principe du « pollueur-payeur » et envisageons le développement d'un tourisme équitable sous la forme d'une contribution de solidarité qui s'appliquerait à chaque voyageur (touriste ou résident) entrant sur le territoire.

1.1. Une enquête sur le consentement à payer une contribution solidaire

La taille de l'échantillon élaboré a été fixée à 770 individus dont 504 résidents et 266 touristes. Une méthode différente a été adoptée pour les deux populations. Pour les résidents, des méthodes de quotas basées sur la répartition par sexe, âge, commune et activité ont été appliquées. Pour les touristes, un choix aléatoire a été utilisé. La plupart des touristes viennent de France métropolitaine.

Au total, 986 questionnaires ont été administrés. Mais 504 fichiers ont été utilisés, soit 78,1% de l'échantillon. Les autres fichiers ont été éliminés afin de rendre le questionnaire conforme aux quotas.

Le questionnaire contient une quinzaine de questions. Les questions portent sur l'attitude de l'individu face au Covid19, sur le tourisme solidaire et sur l'information socio-économique. Le questionnaire a été dans un premier temps pré-testé auprès de 100 individus dont 70 résidents et 30 touristes afin de déterminer un montant de la contribution solidaire. Seul le chef de famille ou un adulte a été interrogé. Cette dernière a été administrée par une société spécialisée dans les enquêtes.

Selon les premiers résultats, 84,7% des personnes interrogées sont favorables à un tourisme solidaire. Concernant l'accord à la mise en place d'une contribution solidaire pour soutenir les activités hospitalières, 70,4% des individus locaux interrogés et 54,1% des individus touristes interrogés sont favorables à demander une contribution aux voyageurs.

Dans notre étude, nous avons tenté de déterminer les variables les plus corrélées au consentement à l'établissement du versement d'une contribution solidaire. Ainsi, concernant les résidents, sur une vingtaine de variables potentielles représentées par les réponses des individus à notre questionnaire, les tests du chi carré de Pearson ont révélé sept variables ayant une influence significative sur la mise en place d'une contribution de solidarité. La spécification de ces variables ainsi que les valeurs des Chi-carrés et leurs seuils de significativité associés sont retranscrites dans le tableau suivant.

Tableau 3.1 Variable dépendante pour les résidents

Variables	Specification	Correlation	Chi-2	P-value
Variable dépendante				
Favourable	=1 si favorable à la mise en place d'une contribution de solidarité			
Variable indépendantes				
Risque	=1 si le tourisme génère un niveau de risque de propagation du Covid-19	0.31	45.51	0.00
Tourisme solidaire	=1 si favorable au tourisme solidaire	0.19	16.70	0.00
En voyageant	=1 si déplacements fréquents	-0.11	12.95	0.02
Revenu	Salaire	-0.08	16.11	0.00
Chômage	=1 si chômage	0.16	8.84	0.00
À la retraite	=1 si retraité	-0.09	2.77	0.10
Pauvreté	=1 si revenu sous le seuil de pauvreté	0.10	4.67	0.03

Source : Calculs de l'auteur

Plus précisément, il existe une forte corrélation entre le consentement de l'établissement à payer une contribution pour soutenir les activités hospitalières et certaines autres variables. Le

premier concerne le tourisme solidaire, le risque de propagation du Covid19 par les voyageurs, le chômage des individus et la pauvreté des individus influencent positivement le consentement à l'établissement à payer. Les voyages, les revenus et la retraite influencent négativement le consentement à l'établissement à payer une cotisation.

Concernant les touristes (tableau 2), les tests du Chi carré de Pearson ont révélé que trois variables ont une influence significative sur la mise en place d'une contribution de solidarité. Le niveau de gravité de l'épidémie de Covid19, le niveau de risque de propagation du Covid-19 généré par le tourisme influencent positivement l'accord à l'établissement à payer. Les femmes sont plus favorables à une contribution.

Tableau 3.2 Variable dépendante pour les touristes

Variables	Specification	Correlation	Chi-2	P-value
Variable dépendante				
Favorable	=1 si favorable à la mise en place d'une contribution de solidarité			
Variables indépendantes				
Risque	=1 si le tourisme génère un niveau de risque de propagation du Covid-19	0.11	11.08	0.00
Sévérité	=1 si l'épidémie de Covid19 entraîne un niveau de gravité élevé	0.19	13.67	0.00
Sexe	=1 si homme	-0.09	2.84	0.09
Revenu	=1 si le chiffre d'affaires est supérieur à 2000euros	0.19		

Source : Calculs de l'auteur

Les résultats du modèle logit pour les ménages locaux (tableau 3.3) montrent que le modèle est globalement significatif ($\text{Prob} > \chi^2 = 0,0000$). Selon nos résultats, les personnes favorables au tourisme solidaire sont plus disposées à payer. Ainsi, les individus qui se sentent concernés par la contribution des touristes au soutien de projets de développement ou à la protection ou à la sauvegarde des milieux naturels ont tendance à accepter que les touristes soient sollicités. Les résultats indiquent une relation significativement positive entre la volonté de faire payer les voyageurs et le risque de propagation du virus. De plus, l'inactivité influence positivement la probabilité d'accepter de facturer. Notons enfin que la fréquence des déplacements décourage la volonté de payer. La taxe jouerait un rôle en réduisant la propension à voyager trop fréquemment.

Tableau 3.3 Résultats des régressions logistiques pour les résidents

Dependant variables	Coefficient	z-stat	P> z	Effets marginaux
Risque	.9508797	6.05	0.000	.1653587
Tourisme solidaire	1.334774	4.44	0.000	.2321182
Voyage	-.1269798	-1.92	0.055	-.0220819
Chômage	1.129032	2.94	0.003	.1963396

Constant	-2.288558	-4.66	0.000	
Pseudo R2	0.1336	Prob > chi2	0.000	
LR chi2(4)	77.85			

Source : Calculs de l'auteur

Les résultats Logit pour les touristes montrent que le modèle est globalement significatif (Prob > chi - 2 = 0,0000).

Les résultats indiquent une relation significativement positive entre la volonté de faire payer les voyageurs et le risque de propagation du virus. Par ailleurs, plus le risque posé par le virus est grand, plus les particuliers sont favorables à l'instauration d'une taxe pour soutenir les activités hospitalières.

Tableau 3.4 Résultats des régressions logistiques pour les touristes

Dependant variables	Coefficient	z-stat	P> z	Effets marginaux
Sévérité	.9155522	2.91	0.004	.2077062
Risque	.7825134	2.93	0.003	.1775245
Revenu	.3843903	1.36	0.173	.0872045
Constant	-1.238847	-3.50	0.000	
Pseudo R2	0.0637	Prob > chi2	0.000	
LR chi2(4)	23.27			

Source : Calculs de l'auteur

1.2. Les données macroéconomiques

Sur la base du cadre conceptuel proposé par la MCS, nous proposons, en captant les interdépendances du secteur touristique au sein de l'ensemble du circuit économique, de mettre en évidence les canaux de transmission d'une réduction de la demande touristique en identifiant les principaux flux de transactions entre tous les agents économiques. Un cadre MCS (tableau 3.5) est particulièrement bien adapté pour estimer les effets de changements ou d'injections exogènes tels qu'une augmentation des dépenses publiques ou des exportations.

Tableau 3.5 Représentation simplifiée d'une MCS

		Dépenses				TOTAL
		Comptes endogènes	Subtotal	Comptes exogènes	Sous-total	
Revenus	Comptes endogènes	T _{nn}	n	T _{nx}	x	y _n
	Comptes exogènes	T _{xn}	l	T _{xx}	t	y _x
TOTAL		y _n '		y _x '		

Source : Defourny and Thorbecke (1984)

Tout choc de demande peut être suivi d'une augmentation de la production, obtenue grâce à l'interdépendance des agrégats économiques. Les effets directs, indirects et induits d'une injection sur les comptes endogènes sont évalués à l'aide de multiplicateurs (Mathouraparad et Maurin, 2017 ; Billionnière, Mathouraparad et Maurin, 2018).

La Matrice de Comptabilité Sociale de la Guadeloupe compte une vingtaine de branches/produits, quatre types de ménages définis selon que le chef de famille est fonctionnaire, salarié du privé, retraité ou chômeur. Elle distingue 6 catégories de travailleurs selon leur niveau de qualification, deux types d'administrations, en distinguant les collectivités locales (les décideurs de la région Guadeloupe) et les autorités centrales (l'État français dont la Guadeloupe est un département d'outre-mer).

Selon Billionnière et al (2018), les touristes ont dépensé 289 millions d'euros en 2008. Les principaux postes de dépenses étaient l'hébergement et les repas à l'hôtel, auxquels ils consacraient les 2/3 de leur budget. D'autres dépenses sont consacrées à la location de véhicules, aux biens de consommation tels que les boissons alcoolisées locales, aux services aux particuliers, etc. En partant des interactions entre les branches productives de l'économie, nous calculons l'impact en termes de multiplicateurs au sein de la SAM, et l'effet des politiques économiques touristiques envisagées. Selon nos résultats, cette activité représente 4 % du PIB réel et 7 % du PIB marchand. Les dépenses touristiques représentent une grande partie des exportations totales (63%). La production générée par les dépenses touristiques s'élève à 596 millions d'euros. Le secteur est ainsi classé 9ème sur 19 branches classées selon l'importance de leur production.

De plus, elle génère près de 4 % des salaires et 4 % des bénéfices. Le poids des emplois créés par le tourisme est évalué à 11% de l'emploi total (IEDOM, 2019). Elle génère près de 2% de l'impôt sur le revenu et 1,7% de l'impôt sur les sociétés.

Un indicateur permettant de mesurer la dépendance de l'économie à l'égard du secteur touristique est le coefficient de touristicité. Selon les valeurs de ce coefficient, certaines branches présentent un potentiel de développement important à travers le tourisme : la branche de l'hôtellerie et de la restauration (22%), la branche du commerce (16%), la branche des services administratifs (11%) et la branche de l'immobilier et des transports. succursales (9% et 6% respectivement). A noter que le coefficient de touristicité de l'économie guadeloupéenne s'élève à 6%.

1.3. Scénario 6 : mise en œuvre d'une contribution solidaire

Compte tenu de la situation sanitaire précaire de l'île (défiance des équipements hospitaliers, CHU endetté, comorbidités, manque d'eau, etc.) qui expose les Guadeloupéens plus aigüe aux risques sanitaires, nous proposons d'analyser les impacts de l'instauration d'une contribution à la charge des voyageurs. Comment soutenir un secteur d'activité tout en protégeant un territoire ? Cette contribution générerait des recettes pour les collectivités locales qui pourraient

notamment soutenir les soins de santé prodigués aux habitants à travers les établissements de santé de l'île.

Selon les résultats de notre simulation, le produit de cette taxe étant affecté au soutien des activités des établissements de santé, le choc se ferait d'abord sentir au sein de ce secteur d'activité, qui augmenterait de 0,04 %. En d'autres termes, il serait possible d'augmenter l'offre de services de santé. Avec 2 millions d'euros, la branche pourrait alors employer davantage de personnel (soit une augmentation de 0,04 %) mais aussi acheter davantage de matériel hospitalier et de médicaments. Ils se tourneraient également vers d'autres branches d'activité pour réaliser des prestations complémentaires. C'est le cas notamment de la construction/rénovation (+0,11%), des activités scientifiques fournies aux services de santé (+0,05%).

Par retombées, des impacts globalement positifs se produiraient globalement sur le reste de l'économie, avec notamment une hausse des salaires (+0,03%) qui soutiendrait la consommation des ménages et conduirait à terme à une hausse du PIB, quoique faible (+0,02%) et diminution du nombre de demandeurs d'emploi (-0,17%).

Dans l'ensemble, le choc a des effets positifs sur la pauvreté monétaire. S'il est vrai que nous observons un effet prix négatif, celui-ci est compensé par un effet revenu qui soutient la demande des ménages. Cela entraîne une légère réduction de la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté, passant de 18,2% à 17,4%. Le tableau 3.7 présente les indicateurs de pauvreté et les niveaux d'inégalités issus de la simulation et montrent, à travers l'indice de Gini, une très légère baisse des inégalités.

Tableau 3.7 Impacts sur la pauvreté et les inégalités suite à l'introduction d'une contribution de solidarité (%)

	Valeurs initiales	Estimation	Intervalle de confiance (95%)	
Incidence de la pauvreté	18.2	17.4	14.9	20.1
Taux d'extrême pauvreté	9.2	7.8	5.9	9.6
Profondeur de la pauvreté/écart de pauvreté	6.7	6.2	5	7.3
Gravité de la pauvreté	3.7	3.3	2.5	4.1
Indice de Gini	41.3	40.6		

Source: Calculs de l'auteur

1.4. Analyse de sensibilité

Les résultats générés par le modèle d'équilibre général calculable dépendent de la structure du modèle, des données de base et des valeurs attribuées aux élasticités. Quant aux estimations

économétriques, elles comportent une erreur d'estimation. Une analyse de sensibilité doit donc être réalisée afin d'examiner la robustesse des résultats à la variation des valeurs d'élasticité du modèle. Nous avons utilisé une large plage de variation de $\pm 80\%$ autour de la valeur d'élasticité utilisée dans le modèle, considérant que chacune de ces élasticités est uniformément répartie autour de la valeur centrale.

L'analyse de sensibilité (tableau 3.8) a montré de légères variations dans l'ampleur des résultats sans modifier la nature fondamentale des conclusions.

Tableau 3.8 Analyse de sensibilité

	simul	KD = 0.16	KD = 1.44	LD = 0.16	LD = 1.44
PIB	-1.02	-1.02	-1.02	-0.87	-1.08
Chômage	20.24	20.24	20.24	16.21	21.86
La consommation des ménages	-0.13	-0.13	-0.13	-0.35	-0.04
Importations	-1.95	-1.95	-1.95	-2.18	-1.86
Exportations	0.10	0.10	0.10	0.27	0.03
Les revenus des agents	-1.32	-1.32	-1.32	-1.80	-1.13
Production					
Agriculture	-0.34	-0.34	-0.34	0.05	-0.46
Pêche	-0.68	-0.68	-0.68	-0.25	-0.82
Culture de la banane	-0.17	-0.17	-0.17	-0.19	-0.16
Canne à sucre	-4.64	-4.64	-4.64	-4.67	-4.63
Industries extractives	0.79	0.79	0.79	1.66	0.47
Industries agroalimentaires	-2.88	-2.88	-2.88	-2.32	-3.06
Rhum	-4.70	-4.70	-4.70	-4.73	-4.69
Biens manufacturés	0.21	0.21	0.21	0.81	0.00
Énergie	-0.68	-0.68	-0.68	-0.47	-0.76
Construction	0.64	0.64	0.64	1.21	0.45
Commerce	-0.82	-0.82	-0.82	-0.46	-0.98
Transport	-0.53	-0.53	-0.53	-0.25	-0.63
Restaurants	-18.11	-18.11	-18.11	-17.98	-18.16
Information	-0.82	-0.82	-0.82	-0.80	-0.82
Activités financières	-0.51	-0.51	-0.51	-0.32	-0.60
Activités immobilières	-0.22	-0.22	-0.22	-0.23	-0.22
Activités scientifiques	-0.60	-0.60	-0.60	-0.34	-0.70
Services administratifs	-4.55	-4.55	-4.55	-4.30	-4.64
Administration publique	-0.02	-0.02	-0.02	-0.03	-0.02
Autre service	-4.41	-4.41	-4.41	-4.40	-4.42

	simul	VA=0.22	VA=1.98	XS=0.28	XS=1.98
PIB	-1.02	-0.88	-1.07	-0.97	-1.05
Chômage	20.24	16.21	21.31	19.33	20.59
La consommation des ménages	-0.13	-0.04	-0.18	0.03	-0.19

Importations	-1.95	-1.92	-1.96	-1.88	-1.98
Exportations	0.10	0.04	0.10	-0.07	0.16
Les revenus des agents	-1.32	-1.51	-1.29	-1.20	-1.37
Production					
Agriculture	-0.34	-0.25	-0.40	-0.27	-0.37
Pêche	-0.68	-1.93	-0.53	-0.56	-0.73
Culture de la banane	-0.17	-0.16	-0.17	-0.14	-0.18
Canne à sucre	-4.64	-4.55	-4.67	-2.21	-5.59
Industries extractives	0.79	0.44	0.88	0.80	0.78
Industries agroalimentaires	-2.88	-2.69	-2.99	-2.62	-2.97
Rhum	-4.70	-4.60	-4.72	-2.22	-5.66
Biens manufacturés	0.21	-0.09	0.25	0.25	0.20
Énergie	-0.68	-0.70	-0.70	-0.56	-0.73
Construction	0.64	0.27	0.73	0.60	0.65
Commerce	-0.82	-0.35	-0.92	-0.80	-0.83
Transport	-0.53	-0.67	-0.53	-0.39	-0.58
Restaurants	-18.11	-16.03	-18.54	-17.91	-18.19
Information	-0.82	-0.44	-0.91	-0.74	-0.85
Activités financières	-0.51	-0.52	-0.53	-0.44	-0.54
Activités immobilières	-0.22	-0.10	-0.33	-0.21	-0.23
Activités scientifiques	-0.60	-0.35	-0.66	-0.56	-0.62
Services administratifs	-4.55	-4.12	-4.63	-4.47	-4.58
Administration publique	-0.02	-0.02	-0.03	-0.02	-0.03
Autre service	-4.41	-3.95	-4.47	-4.36	-4.43

	simul	M=0.6	M=5.4	UN=-0.24	UN=-2.16
PIB	-1.02	-1.12	-0.97	-1.02	-1.03
Chômage	20.24	22.06	19.12	19.77	20.35
La consommation des ménages	-0.13	-0.15	-0.11	0.35	-0.28
Importations	-1.95	-1.69	-2.11	-1.54	-2.08
Exportations	0.10	0.03	0.14	0.03	0.12
Les revenus des agents	-1.32	-1.47	-1.23	-0.62	-1.54
Production					
Agriculture	-0.34	-0.71	-0.13	-0.27	-0.37
Pêche	-0.68	-0.83	-0.59	-0.39	-0.79
Culture de la banane	-0.17	-0.18	-0.17	-0.13	-0.18
Canne à sucre	-4.64	-4.97	-4.41	-4.56	-4.67
Industries extractives	0.79	-0.35	1.30	0.40	0.90
Industries agroalimentaires	-2.88	-3.74	-2.31	-2.84	-2.90
Rhum	-4.70	-5.01	-4.46	-4.61	-4.72
Biens manufacturés	0.21	-0.51	0.62	0.10	0.23
Énergie	-0.68	-1.01	-0.48	-0.67	-0.69
Construction	0.64	0.74	0.58	0.47	0.68
Commerce	-0.82	-1.00	-0.72	-0.90	-0.79
Transport	-0.53	-0.98	-0.22	-0.51	-0.53

Restaurants	-18.11	-18.11	-18.11	-17.99	-18.14
Information	-0.82	-0.92	-0.75	-0.62	-0.88
Activités financières	-0.51	-0.73	-0.35	-0.49	-0.51
Activités immobilières	-0.22	-0.23	-0.22	-0.18	-0.24
Activités scientifiques	-0.60	-0.69	-0.55	-0.65	-0.59
Services administratifs	-4.55	-4.69	-4.46	-4.56	-4.55
Administration publique	-0.02	-0.03	-0.02	-0.01	-0.03
Autre service	-4.41	-4.43	-4.40	-4.31	-4.44

Source : Calculs de l'auteur

2. Production de charbon actif à base de Sargasse et de coco pour dépolluer les terres chlordéconées

Les territoires d'outre-mer sont des régions historiquement agricoles quasi spécialisées dans l'exploitation de quelques cultures. Si la nécessité de diversifier l'activité agricole se fait davantage ressentir c'est parce qu'elle se trouve menacée. Selon les chiffres de l'Insee, la contribution de la production agricole au PIB ne cesse de diminuer (6,8 % de la valeur ajoutée en 1990 en Guadeloupe puis 4,1 % en 2001 et 2,5 % en 2011). Selon l'AGRESTE (2020), l'agriculture antillaise repose sur environ 9 500 exploitations (6 469 en Guadeloupe et 3 026 en Martinique en 2017) et concerne principalement la canne-à-sucre et la banane. Le nombre d'exploitations est en diminution continue (-20,26% en Guadeloupe et -10,23% en Martinique entre 2010 et 2017). Cela s'explique d'une part par les mutations de ces territoires qui se sont tertiarisés mais aussi par la concurrence internationale qui ne fait que s'accroître.

Dans ce contexte et pour augmenter la productivité de la culture des bananes, les agriculteurs ont utilisé aux Antilles françaises, en Afrique et dans d'autres pays du centre, du sud et du nord de l'Amérique, le chlordécone. Ce pesticide permettait de lutter contre le charançon *Cosmopolites sordidus* qui dévastait alors les bananeraies. Dès le début des années 1970, la dangerosité de la molécule est pointée du doigt aux Etats-Unis qui vont en interdire l'utilisation. Toutefois, par le jeu de pressions exercées par les lobbies agricoles antillais, la France, bien que consciente de son interdiction aux Etats-Unis, va continuer à autoriser son emploi aux Antilles pendant plus de deux décennies (de 1972 à 1993). Parfois, les ouvriers agricoles femmes et hommes manipulaient à mains nues le pesticide pour saupoudrer les pieds des bananiers. D'autres fois, le pesticide était répandu par épandage aérien et s'éparpillait alors dans les airs, se dispersant sur plusieurs hectares de terre arable. La molécule de chlordécone a un poids moléculaire élevé (490,64 g mol⁻¹), une très faible solubilité dans l'eau (2,7 mg·L⁻¹ à 25 °C), une forte affinité pour composés organiques (log K_{ow} = 4,5) et est fortement stable en raison de sa structure chlorée en cage. Par conséquent, elle peut facilement se lier aux particules de sol. Si la banane résiste bien à la chlordécone, des résidus ont été retrouvés dans les couches de sédiments ainsi que dans divers organismes vivants (homme, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et zones côtières, pénètre dans le sol jusqu'à atteindre la nappe phréatique et pollue alors l'eau des rivières qui se déverse dans la mer. Des traces de chlordécone ont été retrouvées dans les bovins, les caprins mais aussi dans les poissons. Sur 52 090 hectares de la surface agricole utile (SAU) que compte la Guadeloupe, l'étude Chleauterre conduite en 2017

a permis d'identifier une zone à risque de contamination d'une superficie de 14 200 hectares, soit plus d'un quart de la SAU du territoire.

Que ce soit par les fruits, les légumes, les animaux ou l'eau, la contamination à l'être humain fut directe. Selon Dereumeaux et al. (2018), 95% des Guadeloupéens et 92% des Martiniquais présentent des traces de chlordécone dans le sang, Plusieurs autres études (notamment l'étude Karuprostata, Multiger et al., 2011) l'étude TiMoun (Cordier et al., 2014) ont prouvé les conséquences dramatiques sur la santé : problèmes de fertilité, de croissance des nourrissons, perte de points de QI chez les enfants, etc. C'est en Guadeloupe et en Martinique que l'on trouve le plus de cancers de la prostate au monde, cancer directement corrélé au chlordécone (Multigner et al., 2010). Pour endiguer la propagation des effets nocifs sur la population, des mesures furent mises en œuvre pour interdire l'exploitation de terres agricoles contaminées. Citons par exemple : l'arrêté préfectoral d+u 30 juin 2012 qui a instauré une interdiction de consommer la tourterelle à queue carrée et la grive à pattes jaunes dans les zones contaminées ; l'arrêté du 26 juin 2013 qui a interdit la pêche de quarante-quatre espèces dans certaines zones maritimes ; l'arrêté préfectoral du 6 mars 2008 qui a interdit la pêche, la commercialisation, même à titre gratuit, et la consommation des poissons, coquillages et crustacés sur le territoire de plusieurs communes ; tous les végétaux locaux qui dépassent les 20 µg/kg de matière fraîche ont été réputés impropres à la consommation ; obligation pour les éleveurs de respecter la LMR de 100 µg/kg de chair fraîche pour tous les animaux terrestres sauf les volailles.

Cependant, en dépit de ces mesures, rien n'a été entrepris pour dépolluer le territoire. Cabidoche et lesueur-Jannoyer (2012) ont estimé qu'il faudrait attendre 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement. Alors que sa toxicité est reconnue depuis longtemps, ce n'est qu'en 2009 que le chlordécone a été identifié comme polluant organique persistant et inclut dans le Convention de Stockholm comme substance organique polluante et persistante. Une solution pour dépolluer les terres est l'emploi de charbon actif qui présente des propriétés efficaces pour séquestrer les molécules de chlordécone (Yehya et al. 2017 ; Delannoy et al. 2019 et Ranguin et al. 2020). A l'image de Oyesiku et Egunyomi (2014), Langin (2018) et Milledge et al. (2020) qui montrent comment gérer une contrainte en la transformant en rentabilité socio-économique et environnementale, la question est alors d'étudier l'opportunité éco-responsable d'une « valorisation des déchets de biomasse » en employant du charbon actif à base sargasse pour dépolluer les terres polluées par le chlordécone.

Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouage massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures. Ces algues pélagiques s'échouent épisodiquement, de façon plus ou moins marquée, sur les côtes antillaises depuis 2011 et touchent également la Guyane, avec un pic en 2014-2015, et une recrudescence depuis 2017. Diverses hypothèses circulent quant à leur origine : une première théorie évoque une fuite de la « mer des sargasses » de l'Atlantique Nord ; une autre repère l'existence d'une « nouvelle petite mer des sargasses » au large du Brésil. Une conjonction de facteurs liés aux changements environnementaux globaux apparaît la plus plausible pour expliquer la prolifération des sargasses et l'émergence de ce nouvel écosystème.

Les conséquences de ces phénomènes sont multiples. Les algues forcent les capitaines de bateaux à augmenter leur vigilance en mer pour slalomer entre les algues et éviter des dommages mécaniques. Leur échouage sur les côtes revêt des conséquences problématiques sur l'accessibilité de certaines zones, plages ou ports. La pêche (la fermeture des ports et la mortalité des poissons dans les zones de pêche ont perturbé les activités normales des pêcheurs locaux) et le tourisme (de nombreuses plages ont été complètement ou partiellement désertées en raison de la décomposition de tonnes de sargasses qui créent un accès difficile et des odeurs nauséabondes) font partie des secteurs économiques les plus touchés. En outre des effets de corrosion accélérés des matériaux en raison de gaz libéré par la détérioration des algues sur la plage qui accélèrent le vieillissement des appareils et équipements électriques des résidents des zones côtières. À cela s'ajoutent de multiples impacts sur la biodiversité (récifs coralliens privés de lumière, poissons pris au piège, lieux de ponte des tortues inaccessibles, mangroves asphyxiées, etc.). Les sargasses, lorsqu'elles s'échouent sur les littoraux et se décomposent, provoquent en effet des émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes (sulfure d'hydrogène, ammoniac), en plus de présenter de fortes concentrations en métaux lourds (cadmium et surtout arsenic) et peuvent provoquer sur la santé des gens des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires. Aux Antilles, outre le risque environnemental, des préoccupations de santé publique sont soulevées par des experts dès 2011. Plus largement, si les effets combinés et à long terme de ces substances sur la santé humaine demeurent mal connus, ils n'en sont pas moins préoccupants pour la communauté scientifique médicale.

L'un des inconvénients de la biomasse algues sargasses est la variabilité de son offre : une plus forte densité de sargasses est observée entre les mois de janvier et septembre avec un pic maximum aux mois de juin et juillet. Historiquement, les mois d'octobre, novembre et décembre ne montrent pas d'accumulations significatives dans la mer des Caraïbes. En 2015, les Caraïbes ont connu un taux de dépôt maximal de 10 000 tonnes humides par jour.

La volatilité du stock d'algues sargasses amène à prévoir une biomasse substituable qui permettrait de rentabiliser la branche de production de charbon actif à échelle industrielle. D'autres biomasses ont montré des rendements importants en termes de séquestration de la chlordécone. Parmi elles le coco. La fleurissante industrie du coco (production de jus et d'huile) sur l'île produit un déchet, la noix de coco, qui pollue le territoire. Il existe en effet des décharges sauvages de coques de noix de coco, constituée des déchets qui sont jetés par les marchands ambulants de jus d'eau de coco. Le territoire est ainsi pollué par des amoncellements de coco coupés, déposés dans les campagnes, dans les mangroves, dans les forêts, alors que les marchands d'eau de coco devraient les déposer (moyennant un coût) dans une décharge pour un traitement spécifique.

Les analyses menées en laboratoire sur les deux types de charbon actif (sargasse et coco) ont permis d'estimer la quantité de chlordécone qui pourrait être séquestrée dans la terre. L'usage de ce charbon actif permet d'augmenter la SAU pour un usage agricole. Si la littérature dénombre quelques travaux traitant des impacts économiques de la dégradation des sols

agricoles, en revanche, à notre connaissance, il n'existe aucune étude ayant analysée les effets économiques d'une dépollution de terres agricoles à partir de charbon actif. On peut simplement citer Bonnieux et al. (1992) qui aborde la question de la fiscalité incitative et qui montre qu'une taxe pourrait améliorer la protection des cultures des agriculteurs et réduire l'utilisation des pesticides à long terme.

A partir d'un modèle EGC dynamique conçu pour l'économie de la Guadeloupe, nous analysons d'une part les effets économiques d'une production de charbon actif pour la séquestration de la chlordécone dans la terre afin éventuellement d'augmenter la productivité de la terre. Dans une plus large mesure, nous évaluons les effets d'entraînement sur le reste de l'économie de l'utilisation de charbon actif dans l'agriculture.

En second lieu, nous réalisons une simulation consacrée à l'impact de la variabilité de l'algue sargasse. Nous étudions la possibilité de substitution de sargasse par du coco dans la production de charbon actif durant les périodes de faible échouage et étudions les effets à long terme de la volatilité de l'offre de sargasse.

2.1. Les données

2.1.1. La matrice de comptabilité sociale

Le modèle EGC a été calibré sur une matrice de comptabilité sociale (MCS) construite pour l'année 2018, la dernière pour laquelle les données comptabilité nationale (comptes emplois-ressources, comptes de branches, tableau des échanges intermédiaires, transferts entre agents) sont disponibles.

La MCS comprend 21 secteurs produisant 21 produits. Les facteurs de production sont composés du capital ainsi que deux types de main-d'œuvre, non qualifiée (ouvriers et employés non qualifiés), semi-qualifiée (ouvriers et employés qualifiés) et qualifiée (cadres et profession intermédiaire). La MCS distingue également les comptes courants des institutions (ménage, gouvernement, reste du monde), un compte d'accumulation du capital et comptabilise les impôts nationaux et locaux.

Selon les données de la MCS, le produit régional brut du territoire a atteint 7 443 millions d'euros au cours de l'exercice 2018 (tableau 1), soit l'équivalent de 19 200 euros par habitant, dont la plus forte part est la consommation des ménages suivie de l'investissement.

Tableau 3.9 Structure du PIB (millions d'euros)

	Valeur	Part du PIB
Offre		
PIB	7 442,73	100%
Importations	2 771,72	37%
Total Offre	10 214,45	137%
Demande		
Consommation finale	8 019,47	108%

FBCF	1 484,04	20%
Variations de stocks	-34,15	-0,5%
Exportations	745,09	10%
Total demande	10 214,45	137%

Source : Calculs de l'auteur

La structure de la production (tableau 2) précise le poids des différents secteurs et la répartition initiale par catégories de travailleurs selon les branches.

Tableau 3.10. Structure de la production sectorielle (pourcentage)

	Valeur ajoutée	Production	Travailleurs qualifiés	Travailleurs faiblement qualifiés
Agriculture	4,3%	3,0%	0,7%	1,2%
Pêche	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Banane	0,7%	0,5%	0,3%	0,1%
Canne à sucre	1,5%	1,0%	0,2%	0,2%
Industrie extractive	0,2%	0,4%	0,2%	0,2%
Industrie agroalimentaire	0,9%	1,7%	0,7%	3,7%
Canne sucre rhum	0,4%	0,7%	0,6%	0,8%
Biens manufacturiers	2,4%	5,0%	2,7%	5,7%
Energie	1,8%	3,4%	1,9%	2,7%
Construction	6,3%	10,5%	5,1%	4,9%
Commerce	10,6%	12,6%	11,2%	24,1%
Transport	3,3%	6,9%	3,8%	3,3%
Restaurant	1,9%	2,6%	1,9%	7,0%
Information	3,9%	5,1%	3,1%	0,9%
Activités financières	3,8%	3,5%	4,2%	1,1%
Activités immobilières	12,3%	8,1%	0,8%	1,5%
Activités scientifiques	3,4%	3,8%	3,5%	5,6%
Services administratifs	4,0%	4,4%	2,5%	16,8%
Administration publique	9,4%	6,9%	15,3%	0,9%
Enseignement	25,4%	16,7%	37,3%	8,3%
Autre activité de service	3,2%	2,7%	3,6%	10,8%
Charbon actif Sargasse	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Charbon actif Coco	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Total	100	100	100	100

Source : Calculs de l'auteur

Le tableau 3 présente la structure du commerce extérieur. Il renseigne sur la part de chaque secteur dans les exportations totales et la part des produits importés dans les importations totales. Le tableau indique également le poids des produits importés dans la demande globale de chaque bien et service et la part des produits exportés dans la production globale des biens et services.

Tableau 3.10. Structure du commerce extérieur (pourcentage)

	Importation	Part de l'importation dans la demande	Exportation	Part de l'exportation dans l'offre
Agriculture	1,5%	19,4%	1,0%	4,2%
Pêche	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%
Banane	0,0%	0,0%	1,9%	28,1%
Canne à sucre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Industrie extractive	0,9%	34,6%	0,0%	0,1%
Industrie agroalimentaire	12,5%	63,0%	2,3%	7,7%
Canne sucre rhum	0,2%	17,5%	8,0%	67,4%
Biens manufacturiers	55,3%	74,3%	13,4%	15,9%
Energie	16,2%	54,0%	5,7%	9,9%
Construction	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Commerce	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transport	10,8%	31,4%	29,6%	25,2%
Restaurant	0,0%	0,0%	17,4%	39,3%
Information	0,8%	3,3%	0,1%	0,1%
Activités financières	1,8%	11,1%	7,0%	11,8%
Activités immobilières	0,0%	0,0%	3,9%	2,8%
Activités scientifiques	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Services administratifs	0,0%	0,0%	5,4%	7,2%
Administration publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Enseignement	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Autre activité de service	0,0%	0,1%	4,3%	9,1%
Charbon actif Sargasse	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Charbon actif Coco	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100		100	

Source : Calculs de l'auteur

2.1.2. La production de charbon actif

La production de charbon actif étant actuellement nulle, la construction de cette branche d'activité a nécessité un travail particulier pour permettre son utilisation dans le modèle de l'économie guadeloupéenne.

A l'heure actuelle, en l'absence d'une branche charbon actif, il est impossible de calibrer les paramètres de la fonction de production de cette nouvelle branche sur des données observées comme on le fait, sur la base de la MCS, pour toutes les autres branches de production. Pour contourner cette difficulté il faut donc créer une nouvelle branche (ainsi que tous les comptes annexes (composante de la demande finale, demande intermédiaire, etc.) et l'intégrer d'une manière cohérente avec les autres éléments de la MCS guadeloupéenne.

Nous avons procédé en deux étapes en déterminant en premier lieu le niveau potentiel de production charbon actif et en deuxième lieu la composition des coûts de production pour déterminer les coefficients techniques de la fonction de production

La caractérisation physico-chimique et les bilans de masse rapportés dans cet article ont été utilisés comme base de données principale pour la détermination des quantités d'entrée de sargasses séchées, des paramètres du procédé, des conditions de fonctionnement et des rendements des produits intermédiaires et finaux. Nous avons évalué les besoins en matériel, équipement et énergie afin de déterminer de façon précise les dépenses de fonctionnement et d'estimer la génération de revenus d'un projet industriel de production de charbon actif de haute qualité à base de sargasses en Guadeloupe. L'organigramme du processus, l'analyse des coûts et la faisabilité du projet ont tous été élaborés à l'aide d'un ensemble d'hypothèses initiales. La liste des hypothèses est résumée dans le tableau 3.11.

Selon l'AGRESTE (2020), le gisement de déchets de noix de coco s'élève en 2020 à 25 tonnes par an sur le territoire. Toutefois, cette estimation semble sous-évaluée puisqu'elle prend en compte uniquement les activités déclarées et les biodéchets enregistrés en déchèteries. Or, ce mode de valorisation concerne une minorité de producteurs de déchets de noix de coco qui sont, pour la plupart, abandonnés dans la nature et forment des dépôts sauvages. Une petite partie des producteurs brûlent leurs déchets de cocos sur leur site pour les éliminer. Il est donc très difficile de tracer le cheminement des déchets de noix de coco. L'entreprise H3C Caraïbes a mené une étude auprès d'un échantillon de vendeurs d'eau de coco sur l'ensemble du territoire ainsi qu'auprès d'agro-transformateurs pour évaluer le gisement de déchets de coco. Elle a estimé à près de 40 vendeurs d'eau de coco et 6 entreprises d'agro-transformation sur l'ensemble du territoire. Selon leurs résultats, la production totale par ces agents économiques de déchets de coco est estimée à 7 390 tonnes/an.

Tableau 3.11. Hypothèses de technologies de production de charbon actif.

<i>Paramètre</i>	<i>Sargasse</i>	<i>Coco</i>
Emplacement de l'usine	Guadeloupe	Guadeloupe
Disponibilité des matières premières (sargasses fraîches), tonnes/an	48,000	7,390
Capacité de production de l'usine, tonnes/jour	1	1
Rendement charbon actif à partir de sargasses séchées (sortie/entrée), %	14.5%	23.0%
Ratio d'activation (H ₃ PO ₄ 85% / Sargasses séchées)	3	3
Apport chimique (H ₃ PO ₄ 85%), tonnes/jour	20,7	15.8
Capacité d'entrée de l'usine (coques de noix de coco), tonnes/jour	6,9	5.3
Heures de travail hebdomadaires par employé, heures/semaine	35	35
Quarts de travail quotidiens, quarts/jour	2	2
Temps de fonctionnement journalier, heures/jour	12	12
Jours de fonctionnement annuels, jours/an	300	300
Vie végétale (N), années	15	15
Taux de dépréciation (d), %	15.0%	15.0%
Origine du capital	Banque	Banque

Taux d'amortissement, %	Méthode d'amortissement dégressif double	Méthode d'amortissement dégressif double
Prix de la matière première (sargasses séchées), €/tonne	100.00	55.00
Prix de vente charbon actif de haute qualité, €/kg	33.48	33.48

Source : Calculs de l'auteur

Le prix de la sargasse séchée est estimé à environ 100 € la tonne métrique, mais le prix pourrait être inférieur. D'autre part, une étude de marché des climatiseurs de haute qualité vendus par Sigma Aldrich a été réalisée pour estimer le prix de vente au consommateur. Le bénéfice du vendeur local, le bénéfice du vendeur international et le bénéfice du revendeur ont tous été soustraits du prix de vente de Sigma Aldrich. Le prix de vente fourni par Sigma Aldrich a été réduit de 78,4 %. Les entrées, les sorties et les rendements ont été déduits d'études expérimentales en laboratoire (voir les travaux de Alvarez et al., 2022).

Toutes les dépenses engagées constituent les coûts de production du secteur d'activités. Ils comprennent les coûts de main-d'œuvre, les dépenses en matières premières (sargasses séchées, coques de noix de coco, produits chimiques, eau et carburant), les matériaux d'emballage, les amortissements, les frais de vente et les redevances. La consommation d'électricité est généralement incluse dans cette section.

Ces coûts correspondent à : coût de l'administration (1% COE), le coût du transport de la sargasses (80€/tonne via Sargassor) pour 2 069 tonnes de sargasses séchées, le coût du transport de la noix de coco (55€/tonne via le prix du marché du transport des déchets verts) pour 1578,9 tonnes de coques de noix de coco, analyse chimique en laboratoire (1% COE), autre magasin de consommables (0,5% COE) et coût de maintenance et d'assurance (2% COE). Tous ces coûts ont été estimés sur la base du coût total de l'équipement.

Tableau 3.12. Coûts de production charbon actif sargasse et coco (euros)

	<i>Sargasse</i>	<i>Coco</i>
Les frais d'administration	16 238	16 238
Frais d'entretien et d'assurance	32 476	32 476
Coût de maintenance	138 462	138 462
Analyse chimique en laboratoire	16 238	16 238
Autres consommables	8 119	8 119
Coût de la rente en capital	631 620	631 620
Coût d'exploitation fixe (I)	843 152	843 152
Dépenses de main-d'œuvre	508 320	508 320
Coût de la matière première (sargasses séchées)	206 897	
Coût de la matière première (coques de noix de coco)		86 842
Produits chimiques	5 836 655	4 460 684
Frais de carburant	32 892	32 892
Dépenses d'eau	368 690	281 368
Matériaux d'emballage	20 690	15 789
Dépréciation	285 787	285 787

Frais de vente	150 000	150 000
Royalties	4 138	3 158
Coût d'exploitation variable (II)	7 414 068	5 895 894
Coût total	8 257 220	6 739 046

Source : *Calculs de l'auteur*

Pour déterminer la structure des coûts de production, nous avons agrégé les coûts estimés puis nous les avons calculés en suivant la nomenclature INSEE. Les parts en pourcentage pour chaque poste de dépense sont présentés dans le tableau 6. Les colonnes rapportent les coefficients techniques retenus pour une production de charbon actif à base de Sargasse ou de Coco.

Tableau 3.13. Structure de la production

	Branche Charbon actif Sargasse	Branche Charbon actif Coco
Biens manufacturiers	67%	71%
Energie	5%	5%
Commerce	2%	2%
Transports	3%	3%
Activité financières	0%	0%
Activités scientifiques	2%	2%
Services administratifs	0%	0%
Administration publique	0%	0%
Capital	14%	11%
Travailleurs qualifiés	6%	5%
Travailleurs non qualifiés	2%	1%

Source : *Calculs de l'auteur*

Notons que la part de la valeur ajoutée dans la production est d'environ 22% pour le charbon actif à partir de Sargasse et de 18% pour celui à partir de coco. Ce sont des branches très intensives en capital (resp. 35% de main-d'œuvre dans la branche charbon actif Sargasse et 34% de main-d'œuvre dans la branche charbon actif coco).

2.1.3. La terre

Selon l'AGRESTE, La Guadeloupe est un archipel composé de deux grandes îles, Grande-Terre et Basse-Terre, et des îles de la Désirade, de Marie-Galante et des Saintes. La surface agricole utilisée des exploitations est de 31 800 ha pour une surface totale de 163 000 ha.

Selon la DAAF, la superficie totale des terrains situés dans les classes de risque 1 à 3 représente 14 170 ha en Guadeloupe continentale parmi lesquels 6 931 ha sont encore en usage agricole,

soit 16 % des surfaces agricoles actuelles de la Guadeloupe continentale (qui représentent au total 43 349 ha). Aussi, 7 239 ha sont inutilisés. Cette superficie est considérée comme la SAU polluée dans notre modèle.

A partir de cette répartition, nous avons estimé la valeur vénale de la terre pour chaque culture considérée dans le modèle. Les « terres saines » et « terre polluées » correspondent aux valeurs considérées dans la MCS.

Tableau 3.14. Valeur des terres (milliers d'euros)

	Agriculture	Banane	Canne-à-sucre
SAU	17 270	2 100	12 430
Valeur vénale euros/m ²	8690	7960	74 580
Terre saine	150 076	16 716	74 580
SAU polluée	7 239		
Valeur vénale euros/m ² (1)	5870		
Terre polluée	42 493		

Calcul de l'auteur, AGRESTE

(1) Par hypothèse, nous avons considéré la valeur vénale des prairies

2.2. Simulations et résultats

Les tests de sensibilité réalisés sur le modèle ont permis de s'assurer de sa robustesse. Ils ont montré des variations modestes dans l'ampleur des résultats sans changer la nature fondamentale des conclusions.

Nous considérons deux scénarios. Le premier concerne la variabilité du stock de sargasse. Nous analysons la façon dont la branche de production de charbon actif réagirait et l'impact économique sur le reste de l'économie. Dans un second scénario, nous supposons l'introduction d'une subvention versée par l'Etat pour inciter l'achat de charbon actif par la branche agricole pour dépolluer les terres.

2.2.1. Scénario 7 : Variabilité du stock de sargasse

Dans ce premier scénario, nous présentons la variabilité de la biomasse sargasses observée sur 7 ans. Nous nous plaçons à l'année 2015 en considérant le stock initial de 42 357 tonnes et simulons cette variation de stock.

Tableau 3.15. Variation d'arrivage de sargasse

Années	Tonnes	Variation par rapport à la moyenne de la période
2021	63 000	49%
2020	55 000	30%
2019	37 000	-13%

2018	66 000	56%
2017	14 000	-67%
2016	9 500	-78%
2015	52 000	23%
Moyenne	42 357	

Source : Données satellitaires

Lorsqu'on fait face à un choc positif comme en première période, la hausse du stock d'algues sargasses (+23%) fait baisser le prix des sargasses (-33,7%) ce qui stimule l'utilisation de cette biomasse dans la branche de production de charbon actif. La production de charbon actif sargasse va alors augmenter (+3,42%). Pour se faire, la branche nécessite davantage de travailleurs (+3,43%). Le surplus d'offre de charbon actif sargasse provoque une baisse de son prix de vente sur le marché (-2,4%).

L'activité de production de charbon actif étant stimulée par l'afflux d'algues, la demande de biomasse coco va diminuer (-3,8%) ce qui réduit mécaniquement la production de charbon actif coco (-1,1%). Le charbon actif sargasse devenu relativement moins cher que le charbon actif coco, ce dernier est moins demandé, ce qui pousse son prix de vente sur le marché local à la baisse (-0,18%). La branche réduit sa demande de travailleurs (-1,14%).

Du charbon actif moins cher est davantage utilisé dans la branche agriculture qui va en demander plus pour dépolluer les terres. Puisqu'il y a une Leontief entre terre polluée et charbon actif on devrait avoir le même pourcentage d'augmentation de l'offre de terre polluée que de la demande de charbon actif. C'est parce qu'on augmente l'utilisation de charbon actif que l'on augmentera l'offre de terre dépolluée, ce qui permet à la branche agricole d'augmenter sa production (+0,0001%). Comme la part des terres polluées est relativement faible par rapport aux terres non polluées, l'augmentation en pourcentage de la production agricole totale est évidemment très faible. La terre saine est alors moins demandée par la branche agricole, ce qui a tendance à tirer le prix de la terre saine vers le bas (-0,002%). Ceci permet aux coûts de production des secteurs banane et canne de diminuer, une baisse qui entraîne celle des prix de vente sur le marché local de ces produits (resp. -0,002% et -0,0004%). La production de ces deux produits augmente (resp. +0,001% et +0,0004%). Au total, les branches agricoles utilisent alors plus de main d'œuvre (resp. +0,001%, +0,004% et +0,005%).

Etant donné la baisse du prix du charbon actif, les coûts de production de la branche agricole diminuent et se répercutent sur le prix de vente du produit agricole (-0,002%). La demande de produits agricoles locaux augmente (+0,00001%) au détriment des produits agricoles importés (-0,002%).

Les effets macroéconomiques sont positifs avec une hausse du PIB réel (+0,0003%) et une baisse de l'indice des prix (-0,002%) et une baisse du chômage (-0,03%).

Si c'est un choc inverse qui se produit, comme en deuxième période, avec une baisse de stock d'algues sargasses (-78%), le prix de la sargasse augmente (+1146%), ce qui va réduire la production de charbon actif sargasses (-25%). Conséquemment, la branche va réduire sa

demande de main d'œuvre (-25%). Compte tenu de l'effet de rareté du charbon, le prix de marché du charbon actif sargasse augmente (+23,39%). Notons, cependant, que la baisse de disponibilité d'algues sargasses provoque une hausse de demande de charbon actif coco (+9,46%), ce qui stimule sa production et sa demande de travail (+9,46%). Suite à cet effet demande, le prix du charbon actif coco va alors augmenter (+1,77%). Ceci se répercute sur le prix du produit agricole local qui augmente (+0,07%). La demande de produits agricoles locaux diminue (-0,001%) et celle de produits importés va alors augmenter (+0,08%). Notons qu'en l'absence d'un substitut aux algues sargasses, la production de charbon actif aurait été encore plus faible et donc les effets sur la production agricole plus sévères. La raréfaction des algues sargasses renchérit le coût du facteur, notamment celui de la terre saine (+0,07%) davantage demandée. Ceci pénalise également les productions de banane et canne (resp. -0,03% et -0,001%) qui utilisent la terre. Au final, le PIB enregistre un recul (-0,002%). La baisse d'activité s'accompagne par ailleurs d'une hausse du chômage (+0,83%).

Les mêmes raisonnements peuvent être faits pour les autres périodes avec des ampleurs évidemment variables en fonction du degré de volatilité des échouages de sargasse. On retiendra toutefois qu'à long terme, la réallocation des investissements vers les secteurs les plus efficaces entrainera une meilleure allocation des ressources car l'investissement dans les branches va amortir l'amplitude des chocs. Les résultats sur la production et la demande de travail dans l'ensemble des branches sont présentés dans le tableau 11.

Tableau 3.16. Effets sectoriels dans la simulation 1 (%)

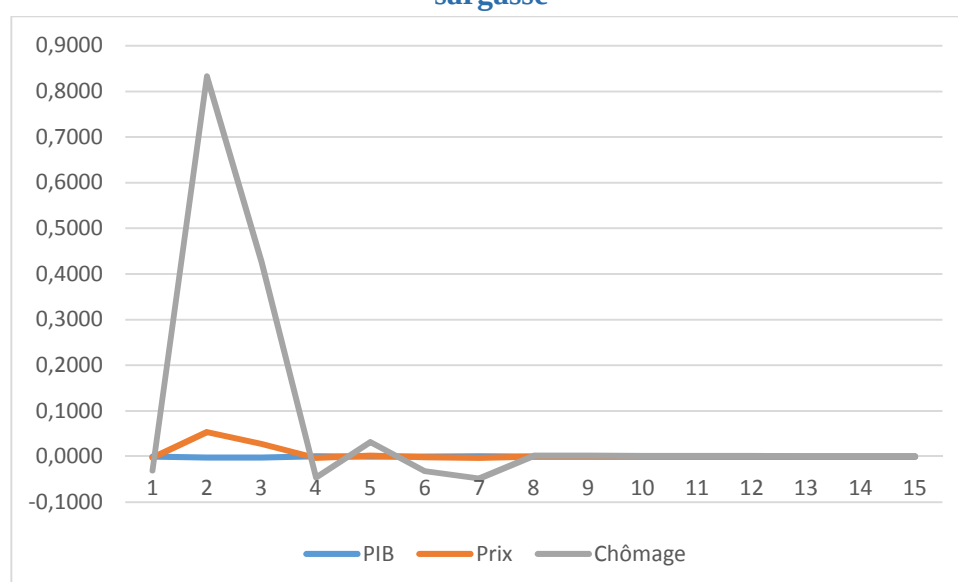
	Production		Demande de travail	
	Court Terme	Long Terme	Court Terme	Long Terme
Agriculture	0,0001	-0,0002	0,0013	0,00076
Pêche	0,0002	0,0000	0,0004	-0,00004
Banane	0,0011	-0,0010	0,0041	0,00076
Canne	0,0004	-0,0001	0,0047	0,00084
Industries extractives	-0,0020	0,0000	-0,0045	-0,00007
Industries agroalimentaires	0,0021	-0,0003	0,0030	-0,00040
Rhum-Sucre	0,0017	-0,0002	0,0020	-0,00027
Biens manufacturiers	-0,0021	0,0000	-0,0029	-0,00005
Energie	0,0016	0,0000	0,0020	-0,00004
Construction	-0,0124	0,0001	-0,0253	0,00030
Commerce	-0,0019	0,0001	-0,0027	0,00009
Transport	0,0007	0,0000	0,0010	-0,00002
Hôtel-restaurants	0,0005	0,0000	0,0007	-0,00003
Information	-0,0012	0,0000	-0,0027	0,00007
Activités financières	0,0004	0,0000	0,0006	0,00001

Activités immobilières	-0,0001	0,0000	-0,0020	0,00011
Activités scientifiques	-0,0039	0,0001	-0,0060	0,00009
Services administratifs	-0,0014	0,0000	-0,0023	0,00003
Administration publique	0,0024	-0,0001	0,0027	-0,00006
Enseignement	0,0023	0,0000	0,0028	-0,00006
Autres services	0,0011	0,0000	0,0014	-0,00002
Charbon actif Sargasses	3,4252	0,0000	3,4252	0,00000
Charbon actif Coco	-1,1419	-0,0027	-1,1419	0,00076

Source : Calculs de l'auteur

Nous représentons dans le graphique suivant les fonctions de réponse des principaux agrégats aux chocs.

Graphique 3.8. Réponses des agrégats macroéconomiques au choc de variabilité de sargasse



Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 3.17. Effets sur les macroéconomiques et sectorielles (%)

	Court Terme	Long Terme
PIB	0,0003	0,0000
Indice des prix	-0,0019	0,0001
Taux de chômage	-0,0304	0,0006
Demande locale de produits agricoles	0,0001	-0,0002
Importation de produits agricoles	-0,0024	0,0005
Prix local de produits agricoles	-0,0023	0,0007

Production de charbon actif sargasse	3,4252	0,0000
Prix de charbon actif sargasse	-2,4112	-0,0018
Production de charbon actif coco	-1,1419	-0,0027
Prix de charbon actif coco	-0,1824	-0,0004

Source : Calculs de l'auteur

2.2.2. Scénario 8 : subvention des prix du charbon actif

On se rappellera que l'existence de terres polluées est le résultat d'une politique de l'Etat qui visait à soutenir les planteurs de banane dans la lutte contre les épidémies de charançon qui détruisaient les récoltes. Les conséquences ont été des dégâts environnementaux et surtout sanitaires. Le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs plans chlordécone afin de protéger les populations locales face à cette pollution et de prendre en charge les impacts liés à cette pollution. Dans notre second scénario, nous postulons que l'Etat suit une approche pro-active et subventionne l'utilisation de charbon actif sargasse pour dépolluer les terres chlordéconées. Nous estimons que l'existence du plan chlordécone rend le scénario plausible. On suppose une subvention à hauteur de 20% du prix d'achat du charbon actif sur toute la période. En outre, on considère dorénavant que le ramassage des algues peut se faire à la fois sur le littoral et au large. Autrement dit, on suppose que le stock de sargasses mis à la disposition des entreprises de production de charbon actif n'est plus fixe mais qu'il peut être ramassé sur les plages ou en mer au même titre que le stock de coques de noix de coco ramassé sur le territoire. Ceci induit que dans le bouclage du modèle, le stock d'algues sargasses est endogène.

Dans un tel scénario, le prix du charbon actif sargasse diminue (-7,5%) ce qui incite la branche agricole à augmenter sa demande de charbon actif sargasse (+11,4%). La branche de production de charbon actif nécessite davantage d'algues sargasses pour répondre à la demande de la branche agricole (+100%). La production de charbon actif sargasse va alors augmenter (+11,4%). Suite à cette hausse, le charbon actif coco est moins demandé (-3,7%), ce qui se répercute par une baisse du prix de ce charbon actif coco (-0,55%). La subvention permet à la production agricole d'augmenter (+0,003%).

La hausse de la production de charbon actif sargasse et de l'agriculture stimule la demande de travailleurs (resp. 11,4% et +0,03%). Par contre, la branche de production charbon actif coco réduit sa demande de travailleurs (-3,7%). Au total, des tensions s'exercent sur le marché du travail qui poussent les salaires à la hausse (+0,07% pour les travailleurs qualifiés et +0,06% pour les travailleurs non qualifiés). Les résultats sur la production et la demande de travail dans l'ensemble des branches sont présentés dans le tableau 12.

Tableau 3.18. Effets sectoriels dans la simulation 2 (%)

	Production		Demande de travail	
	Court Terme	Long Terme	Court Terme	Long Terme
Agriculture	0,0027	0,0048	0,0297	0,0213

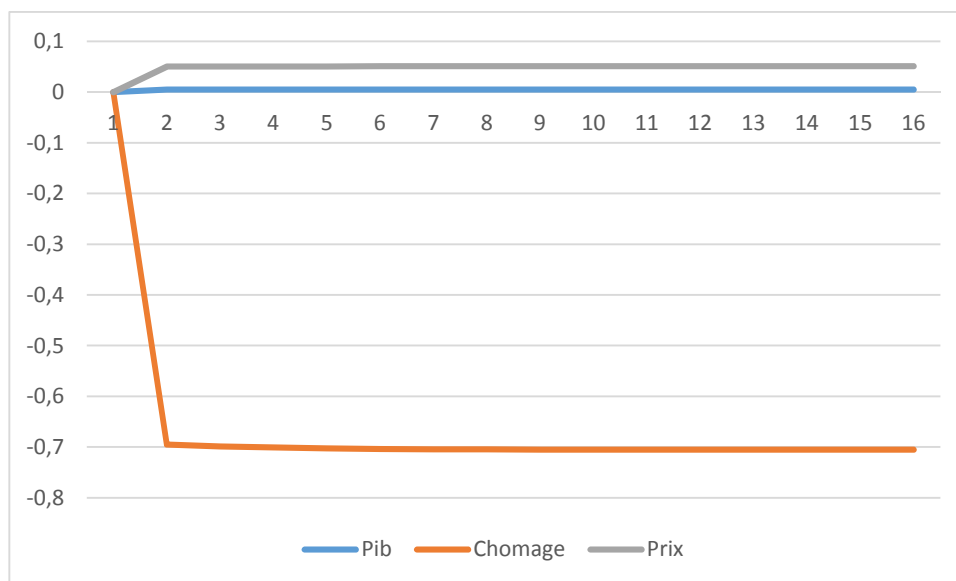
Pêche	0,0227	0,0235	0,0390	0,0403
Banane	-0,0223	-0,0332	-0,0867	-0,0775
Canne	-0,0071	-0,0102	-0,0854	-0,0038
Industries extractives	0,0109	0,0112	0,0248	0,0254
Industries agroalimentaires	-0,0370	-0,0350	-0,0530	-0,0502
Rhum-Sucre	-0,0312	-0,0448	-0,0359	-0,0515
Biens manufacturiers	0,0114	0,0118	0,0155	0,0160
Energie	-0,0241	-0,0245	-0,0311	-0,0316
Construction	0,1810	0,1837	0,3697	0,3754
Commerce	0,0389	0,0391	0,0548	0,0551
Transport	-0,0107	-0,0109	-0,0144	-0,0147
Hôtel-restaurants	0,0055	0,0057	0,0074	0,0076
Information	0,0364	0,0370	0,0815	0,0827
Activités financières	0,0070	0,0070	0,0097	0,0098
Activités immobilières	0,0048	0,0049	0,1144	0,1165
Activités scientifiques	0,0755	0,0765	0,1146	0,1162
Services administratifs	0,0263	0,0265	0,0427	0,0431
Administration publique	-0,0523	-0,0531	-0,0597	-0,0606
Enseignement	-0,0465	-0,0472	-0,0577	-0,0586
Autres services	-0,0150	-0,0152	-0,0186	-0,0188
Charbon actif Sargasses	11,3875	11,3842	11,3875	11,3842
Charbon actif Coco	-3,7013	-3,7120	-3,7013	-3,7120

Source : Calculs de l'auteur

Ceci entraîne une hausse des revenus des ménages (+0,08%) qui va leur permettre d'augmenter leur demande de consommation de l'ensemble des biens. L'économie s'en trouve stimulée. Sous l'effet de ce surplus de demande impulsé par la hausse des rémunérations des travailleurs, les prix sont poussés à la hausse. L'indice des prix augmente (+0,05%). Cette hausse des prix a un impact négatif sur la demande de quelques produits locaux pour lesquels la production va diminuer. Compte tenu de la hausse des prix des produits locaux, les produits importés deviennent relativement meilleur marché. Ainsi, l'augmentation relative des prix des produits agricoles locaux (+0,08%) entraîne une hausse de la demande de produits agricoles importés (+0,09%).

Au final, malgré la baisse d'activité de certains secteurs, le PIB réel augmente (+0,005%) et le chômage diminue (-0,70%).

Graphique 3.9. Réponses des agrégats macroéconomiques au choc de subvention e ramassage des sargasses



Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 3.19. Effets sur les macroéconomiques et sectorielles (%)

	Court Terme	Long Terme
PIB	0,0049	0,0049
Indice des prix	0,0501	0,0507
Taux de chômage	-0,6952	-0,7053
Demande locale de produits agricoles	0,0041	0,0062
Importation de produits agricoles	0,0938	0,0900
Prix local de produits agricoles	0,0830	0,0776
Production de charbon actif sargasse	11,3875	11,3842
Prix de charbon actif sargasse	-7,5349	-7,5399
Production de charbon actif coco	-3,7013	-3,7120
Prix de charbon actif coco	-0,5543	-0,5557

Source : Calculs de l'auteur

3. Conclusion et propositions

Le territoire est aux prises avec plusieurs enjeux sanitaires. Les habitants souffrent, plus qu'au niveau national, de plusieurs pathologies (diabète, cancers de la prostate,...). Ils sont parfois contraints de différer voire de renoncer à ces soins, notamment en raison du coût des soins due notamment à la rareté d'offre de services de santé ou en raison de manque de revenus. Une des leçons à tirer de la crise sanitaire liée au Covid19 est que la propagation des virus est fortement

corrélée au déplacement des populations, notamment le tourisme. Dans le contexte sanitaire problématique, une recrudescence de virus peut potentiellement avoir davantage de conséquences relativement au sol national. Si le tourisme peut être vu comme un pollueur, dans le même temps il est pourvoyeur d'activités et d'emploi. Il ne peut être stoppé, encore moins délocalisé.

Nous avons montré que le tourisme pouvait apparaître comme une partie de la solution face à la pandémie. La mise en place d'une contribution de soutien aux activités hospitalières payée par les voyageurs est généralement acceptée par les résidents et les touristes. Selon nos résultats et les réponses des personnes interrogées, l'un des principaux enseignements est que si un autre virus apparaît, une telle contribution sera acceptée, surtout si l'épidémie présente un risque élevé pour la santé publique. L'introduction d'une contribution de solidarité pourrait s'accompagner de ressources financières destinées à l'amélioration des services de santé publique qui protégeraient mieux les populations autochtones des petites économies insulaires les moins développées et dépendantes du tourisme. Les activités hospitalières pourraient par exemple employer davantage de professionnels de santé, améliorer les salaires afin d'inciter à l'effort ou acheter davantage de médicaments et de matériel. Les retombées contribueraient à stimuler l'économie, entraînant une augmentation du PIB réel, une baisse du nombre de demandeurs d'emploi ainsi qu'une réduction de la pauvreté monétaire.

Par ailleurs, le territoire souffre singulièrement d'un manque d'eau, de pollution de la faune et de la flore au chlordécone et d'échouement des sargasses. Véritable problème de santé publique, l'utilisation du chlordécone pour augmenter la productivité des bananeraies a eu pour conséquence des cancers de la prostate (pour lesquels les territoires antillais enregistrent les taux record au niveau mondial), d'infertilité et de retard de développement chez les enfants. Non seulement on estime à 700 ans le délai pour que le pesticide se dissipe complètement mais la conséquence supplémentaire est que la contamination des terres réduit la surface agricole.

La solution que nous proposons et que nous évaluons est de séquestrer le chlordécone en utilisant du charbon actif à partir du protocole mis au point par l'équipe de chimistes dirigé par Sarra Gaspard. En Guadeloupe celui-ci pourrait être produit à partir de deux types de biomasses : les algues sargasses et les coques de noix de coco. Cette production permet en outre de traiter un problème de pollution du littoral en raison de l'échouage massif des algues et de pollution du territoire (mangroves et forêts) en raison des coques de noix de coco abandonnés par les marchands ambulants qui commercialisent le jus de coco. Selon nos résultats, l'utilisation de charbon actif permet d'augmenter la production agricole et de stimuler l'emploi. En période de faible arrivage de sargasse, la production de charbon actif peut être complétée par l'usage de coques de noix de coco, qui présente aussi des propriétés fortes en termes de rendement pour séquestrer le chlordécone.

Dans un second scénario, nous postulons que l'Etat suit une approche pro-active et subventionne l'utilisation de charbon actif sargasse pour dépolluer les terres chlordéconées. Nous estimons que l'existence du plan chlordécone rend le scénario plausible. On suppose une subvention à hauteur de 20% du prix d'achat du charbon actif sur toute la période. Selon nos

résultats, la subvention du charbon actif incite à augmenter son usage dans l'agriculture et stimule la production agricole et le reste de l'activité économique. Le surplus d'activité généré produit des revenus supplémentaires pour les agents qui consomment davantage. Dans un tel scénario, le prix du charbon actif sargasse diminue ce qui incite la branche agricole à augmenter sa demande de charbon actif sargasse. La production de charbon actif sargasse va alors augmenter et permettre à la production agricole d'augmenter. La hausse de la production de charbon actif sargasse et de l'agriculture stimule la demande de travailleurs. Au total, des tensions s'exercent sur le marché du travail qui poussent les salaires à la hausse. Ceci entraîne une hausse des revenus des ménages (+0,08%) qui va leur permettre d'augmenter leur demande de consommation de l'ensemble des biens. L'économie s'en trouve stimulée. Cependant, suite à la hausse de la demande, il y a un risque qu'augmentent les prix des produits agricoles locaux, ce qui pourrait entraîner une hausse de la demande de produits agricoles importés. Au final, malgré la baisse d'activité de certains secteurs, le PIB réel augmente et le chômage diminue.

9. Une taxe solidaire payée par les voyageurs et destinée à soutenir les activités hospitalières est relativement acceptée, que ces voyageurs soient des résidents du territoire ou des touristes. Cette contribution pourrait être profilée en fonction de la catégorie sociale du voyageur.
10. Pour traiter la pollution des terres au chlordécone, les échouements de sargasses et les déchets de noix de coco répandus sur le territoire, une unité de production de charbon actif à partir de sargasse et coques de noix de coco pourrait être mise en place pour produire du charbon actif. Celui-ci permettrait de séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Une telle activité « naissante » supportant des coûts fixes importants, une politique d'investissement de l'Etat pourrait permettre d'augmenter le stock de capital des entreprises qui produisent du charbon actif.
11. Les dispositifs d'intervention publique tels que le plan chlordécone par exemple pourrait intégrer un volet subvention au bénéfice des agriculteurs pour financer l'achat de charbon actif. Ce financement pourrait être complété par une participation des entreprises, des résidents et des touristes. Une étude sur le consentement à payer le ramassage des algues sargasses de Joseph, Kamwa et Mathouraparsad (2023) montre qu'ils y seraient favorables. L'utilisation de charbon actif leur permettrait d'augmenter la production agricole. Les résultats économiques indiquent notamment des effets positifs sur le PIB et une hausse de l'emploi.

Chapitre IV : Sur la croissance inclusive

L'immigration a joué un rôle fondamental dans le développement économique des régions d'outre-mer, en commençant par les contrats d'engagés pour répondre aux besoins de peuplement puis de la traite des esclaves pour répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les plantations, puis « l'engagement » jusqu'au phénomène actuel de « migration économique ». Après la départementalisation, l'immigration a entraîné le recrutement de cadres métropolitains. Il fallait attirer la main d'œuvre de l'hexagone dans les outre-mer comme on devait attirer les européens dans les colonies du 17^e siècle. Ces travailleurs métropolitains ont bénéficié de rémunérations plus élevées, ce qui a eu un impact significatif sur l'économie locale. En parallèle, le déclin de l'économie de plantations a entraîné des tentatives d'émigration de la main-d'œuvre locale, largement soutenues par l'Etat. Le BUMIDOM a ainsi été mis en place pour organiser l'émigration des populations domiennes, dans un contexte où la France manquait de main d'œuvre social et à une époque où le climat social et politique était localement tendu en raison de mouvements décolonialistes et identitaires forts (surtout en Afrique et dans les Caraïbes) qui œuvraient, parfois dans la violence, pour une émancipation des peuples. Les mouvements migratoires ont toujours servi de variable d'ajustement en termes de déséquilibres de main-d'œuvre.

Les DOM sont-ils importateurs ou exportateurs nets de main d'œuvre qualifiée/peu qualifiée ? En quoi les taux d'emploi et de chômage sont-ils affectés par les mouvements migratoires et le vieillissement, compte tenu de la variabilité de ces taux selon le niveau de qualification ? Y a-t-il un effet d'éviction des migrants par rapport à la population autochtone ? Quel est l'impact des migrations sur les inégalités salariales ? Un retour des natifs est-il envisageable ? Sur la base des évolutions des DOM, et au regard des objectifs de développement de ces régions caractérisées par des taux de chômage jugés indécents, il est permis de se poser un certain nombre de questions relatives au fonctionnement et à l'efficacité de leur marché du travail.

Ainsi que l'expose Cadiou et al. (2002), les effets de l'évolution démographique sur l'activité économique sont largement diffus et parfois insaisissables. Or la compréhension de ces impacts est indispensable à l'orientation des politiques publiques, tant pour l'offre éducative, la régulation du marché du travail, la politique du logement, ou encore l'organisation du système de soins.

Plusieurs analyses ont souligné l'importance du vieillissement dans les DOM et le rôle central que jouent les migrations dans ce phénomène (cf. Goto, Marie et Sudrie, 2014). Les DOM, en particulier les Antilles et la Réunion sont confrontés à des phénomènes remarquables qui peuvent sensiblement impacter la performance de leur marché du travail et au-delà, leur économie tout entière : une baisse du taux de natalité concomitante à un allongement de la durée de vie, et une migration des jeunes vers l'Hexagone accompagnée du retour des retraités natifs des DOM dans leur pays d'origine. Comme le soulignent les auteurs Goto et al. (2014), l'action conjuguée de ces phénomènes est, dans le temps et l'espace, assez atypique ce qui ne permet

d'envisager ses conséquences économiques et sociales qu'en s'appuyant sur des hypothèses plus ou moins restrictives quant aux capacités d'adaptation de ces territoires.

Dans un premier temps, nous nous proposons de mieux appréhender les enjeux démographiques des DOM en mettant l'accent sur l'une des principales composantes du marché du travail, la population active, et en tenant compte d'une part des migrations et d'autre part du phénomène du vieillissement de la population. Dans un deuxième temps, nous chercherons à lier le phénomène migratoire aux niveaux de qualification et à l'accès à l'emploi. Nous nous interrogeons sur les flux migratoires, particulièrement des qualifiés, et chercherons à déterminer dans quelle mesure la Guadeloupe est impactée par la fuite des cerveaux (Brain drain), phénomène depuis longtemps observé dans les Etats insulaires de la Caraïbe (cf. Bellemare et Carlier, 2013), mais peu analysé pour les DOM. Dans un dernier temps, nous proposons une modélisation du marché du travail permettant de prendre en compte les mécanismes de détermination des salaires et d'incitation à l'immigration de travailleurs qualifiés natifs dans le fonctionnement du marché du travail des DOM. Nous présentons à cet effet les résultats de deux enquêtes réalisées sur une mesure incitative de soutien au retour des natifs qualifiés : l'une porte sur l'opinion de la population et l'autre sur celle des entreprises.

1. Les enjeux démographiques

Si les DOM partagent un ensemble de caractéristiques communes, ils témoignent de trajectoires différentes. L'évolution démographique des différents territoires n'est pas homogène. En Guadeloupe, la population est estimée à 388 000 habitants au 1er janvier 2018. Si les tendances démographiques récentes se poursuivaient, 313 500 habitants résideraient en Guadeloupe en 2042.

Tableau 4.1. Populations en nombre

	1990	1999	2007	2012	2014	Projections en 2040
France hexagonale	56 577 000	58 496 613	61 795 238	63 375 971	63 920 247	70 734 136
Guadeloupe	351 844	385 609	400 584	403 314	403 750	403 774
Guyane	113 351	155 760	213 031	239 648	250 377	573 601
Martinique	358 406	380 863	397 730	388 364	381 326	423 435
La Réunion	597 828	703 820	794 107	833 944	844 994	1 060 835
France (hors Mayotte)	57 998 429	60 122 665	63 600 690	65 241 241	65 800 694	73 195 781

Source : Insee, Estimations au 1er janvier (résultats 2014 provisoires arrêtés fin 2014) - Omphale 2010

La population guadeloupéenne reste stable sur la période 2008-2013. Par la suite, elle diminue légèrement pour atteindre 400 132 habitants au 1^{er} janvier 2015. La Réunion, dont la population est estimée à 843 529 habitants au 1^{er} janvier 2015, voit son dynamisme démographique diminuer depuis quelques années.

Tous les DOM présentent une croissance naturelle supérieure à celle de la métropole. Depuis 1999, aux Antilles et à la Réunion, c'est la croissance naturelle qui demeure le principal moteur de l'accroissement total de la population, alors que le solde migratoire est devenu négatif aux Antilles et négligeable à la Réunion. En Guyane, c'est la situation inverse. La migration nette joue un rôle majeur. En 2007, elle a porté l'accroissement total à 40 %, soit un niveau pratiquement dix fois plus élevé que les moyennes nationale et communautaire.

Tableau 4.2. Taux de variation annuel moyen de la population (en %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France
Total					
1974-1982 (1)	0,1	0,2	3,9	1,1	0,5
1982-1990	1,4	1,1	5,8	1,9	0,5
1990-1999	1,0	0,7	3,6	1,9	0,4
1999-2006	0,6	0,6	4,1	1,5	0,7
2006-2013	0,2	-0,4	2,8	1,0	0,5
Dû au mouvement naturel					
1974-1982 (1)	1,2	1,1	1,9	2,0	0,4
1982-1990	1,3	1,1	2,3	1,8	0,4
1990-1999	1,2	1,0	2,7	1,6	0,4
1999-2006	1,0	0,7	2,7	1,4	0,4
2006-2013	0,7	0,6	2,5	1,3	0,4
Dû au solde apparent des entrées et des sorties					
1974-1982 (1)	-1,1	-1,0	2,0	-0,9	0,1
1982-1990	0,1	0,0	3,5	0,1	0,1
1990-1999	-0,1	-0,3	0,8	0,3	0,0
1999-2006	-0,4	-0,1	1,4	0,1	0,3
2006-2013	-0,5	-1,0	0,3	-0,3	0,1

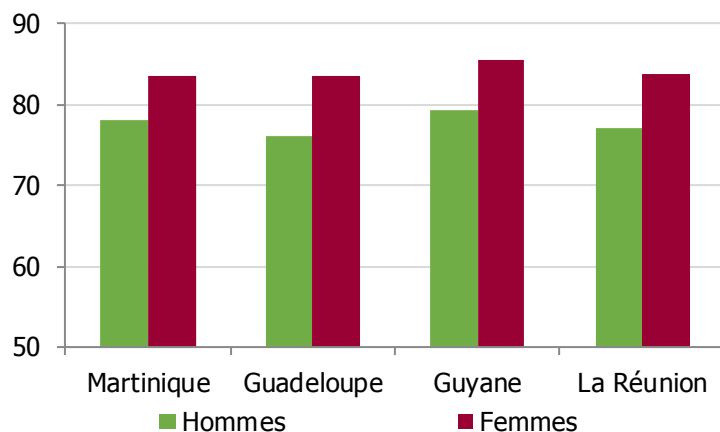
(1) : 1975 pour l'Hexagone.

Source : Insee, recensements de la population 1975 à 1999, état civil (données domiciliées), estimations de population 1999-2013.

L'accroissement naturel a deux principales composantes. D'une part, le taux brut de natalité¹² et d'autre part, le taux brut de mortalité. Dans l'après-guerre, les populations antillaises ont connu une croissance démographique rapide en raison d'une fécondité élevée et d'un taux de mortalité qui était en baisse. Mais, à partir des années 2000, les premiers signes de baisse tendancielle de la fécondité se font ressentir. L'indicateur conjoncturel de fécondité baisse de 5,5 enfants par femme à moins de 3,5, en dix ans. Selon l'Insee, en 2021, l'indicateur conjoncturel de fécondité atteint 2,1 enfants par femme en Guadeloupe. Il est plus élevé qu'en France (1,8 enfants par femme).

L'amélioration des conditions de vie et sanitaires a entraîné une augmentation progressive de la durée de vie tant en France Hexagonale que dans les DOM. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance en France est de 85,4 ans en 2014 pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Il reste du même ordre dans les Antilles françaises, à La Réunion et en Guyane.

¹² Il dépend à la fois des niveaux de fécondité et de la structure de la population.

Figure 1 : Espérance de vie à la naissance dans les DOM en 2014 (en années)

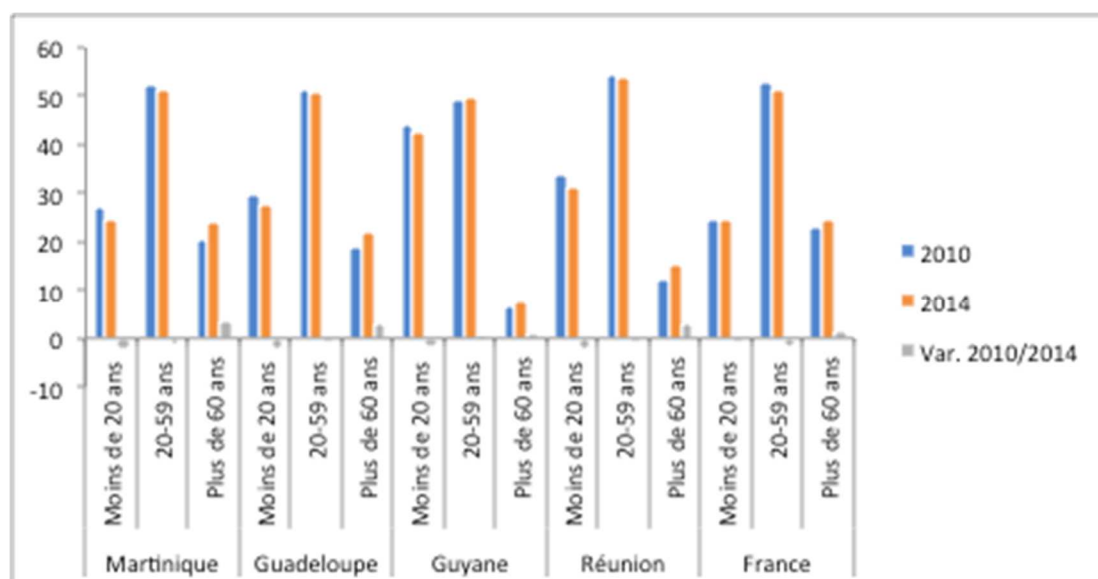
Source : INSEE

Concernant la répartition de la population selon l'âge, elle est à peu près similaire en France hexagonale, en Martinique et en Guadeloupe. Ainsi, en 2014, la proportion des individus de plus de 60 ans augmente à 24,4 % en France métropolitaine (contre 22,8 % en 2010). Elle s'établit à 24,2 % en Martinique et à 21,8 % en Guadeloupe (soit respectivement +3,5 points et +2,7 points en comparaison avec 2010). Cependant, la part des moins de 20 ans s'est réduite à 24,3 % en France hexagonale, 24,6 % en Martinique et à 27,5 % en Guadeloupe, soit respectivement -0,2 points, -2,4 points et -2,0 points par rapport à 2010.

La situation s'inverse en Guyane. En effet, région la plus jeune de France, la part des plus de 60 ans s'établit à 7,6 % en 2014 (+1,1 point par rapport à 2010) alors que la tranche des moins de 20 ans représente 42,5 % (-1,7 point par rapport à 2010). Selon les estimations de l'INSEE, à l'horizon 2040, la Guyane devrait conserver sa dynamique de croissance démographique et pourrait voir sa population multipliée par 2,3.

A La Réunion, la proportion des plus de 60 ans correspond à 15,1 % de la population réunionnaise en 2014 (+2,9 points en comparaison avec 2010) ; la part des moins de 20 ans étant de 31,3 % (-2,4 points par rapport à 2010). La transition démographique réunionnaise devrait se poursuivre selon les projections de l'INSEE et la croissance démographique rester encore assez soutenue pour permettre à La Réunion de dépasser le million d'habitants en 2040.

Graphique 4.1. Répartition de la population par classe d'âge (en %)



Source : INSEE

Selon les projections de l'INSEE, la Martinique devrait ainsi faire partie des régions les plus âgées de France. La proportion des plus de 60 ans y serait multipliée par 1,9 entre 2010 et 2040. Il faudrait alors attendre 2060 pour voir cette dynamique de vieillissement de la population s'estomper.

Tableau 4.3. Estimation de la population à l'horizon 2040

	Pop. estimée en 2010	Moins de 25 ans	60 ans ou plus	Moins de 25 ans (2040)	60 ans ou plus (2040)
Guadeloupe	401 784	34,8	19,1	26,3	40,3
Martinique	396 308	32,7	20,7	25,6	39,7
Réunion	828 054	40,8	12,3	33,3	25,8
Guyane	230 441	51,5	6,6	47,8	12,3
France	64 647 600	31	22,6	28,3	30,9

Source : INSEE

L'augmentation du nombre d'individus de plus de 60 ans devrait alors se poursuivre sous l'effet du papy-boom en Martinique et en Guadeloupe, soutenue par l'attractivité de plus en plus grandissante des deux îles pour les personnes en âge d'être à la retraite (tant les natifs âgés de retour sur leurs îles que les retraités étrangers).

1.1. Un vieillissement inquiétant

Le vieillissement de la population est un phénomène qui touche aujourd'hui l'ensemble des pays développés. Il peut être observé sous deux angles.

Le vieillissement « par le haut » se traduit par une hausse de l'effectif des seniors due à une augmentation de la durée de vie et au passage aux âges élevés des générations du baby-boom. Tandis que le vieillissement « par le bas » se manifeste par la baisse du taux de natalité et du nombre de jeunes au sein de la population.

La combinaison de ces deux types de vieillissements, présente en Martinique, en Guadeloupe et dans une moindre mesure à la Réunion, donne au vieillissement de la population ultramarine un caractère spécifique et explique la rapidité du vieillissement dans ces territoires. Enjeu majeur pour les prochaines années à venir, l'étude des impacts du vieillissement est ainsi primordiale pour faciliter la mise en place de politiques éventuelles permettant de profiter des opportunités qu'offre le vieillissement de la population.

L'impact éventuellement dépressif d'un vieillissement accéléré de la population sur la croissance économique n'est pas encore très documenté sur l'Outre-mer. Il convient cependant de mentionner que Goto, Marie et Sudrie (2014) illustrent à, l'aide de plusieurs scénarios simulés, les conséquences économiques et sociales possibles du vieillissement.

Cependant, le scénario tendanciel est pour le moins pessimiste. Le vieillissement de la population y entraînerait une dégradation de l'économie en réduisant la population active, la productivité moyenne de l'économie et donc les salaires, ce qui aura un effet à la baisse sur la consommation agrégée. Néanmoins, une augmentation du niveau général de la productivité des travailleurs à partir de politiques de formation et d'investissement adéquates permettrait de contrer ces effets. Ainsi, le recours à des jeunes mieux formés à un coût plus faible pourrait compenser, dans une certaine mesure, la baisse de la productivité des travailleurs plus âgés (Blanchet, 2002).

L'augmentation de la durée de formation avant le début de la vie active et les réallocations d'emplois permises par les départs à la retraite des baby-boomers, pourraient néanmoins rendre inférieur le nombre de jeunes entrant sur le marché au nombre de seniors quittant le marché. Le taux de chômage se trouverait par conséquent très peu affecté par ces mouvements de main-d'œuvre.

Beaucoup d'espoirs ont, en effet, été mis dans les départs massifs à la retraite des travailleurs nés dans les années 40-50 comme moyen de réduire notamment le chômage des jeunes. Mais, comme le rappellent Cahuc et Zylberberg (2005), ces espoirs reposaient sur une vision erronée du marché du travail où le nombre d'emplois serait fixe, ce qui n'est évidemment pas le cas. C'est aussi sur la base de ce raisonnement fallacieux que se sont construits des discours politiques soutenant qu'il n'y aurait pas d'emplois pour tous et que l'exil au profit de marchés du travail extérieurs leur serait salutaire. Assénés pendant plusieurs années sur une population ayant une tendance complexe à s'auto-dénigrer, beaucoup de jeunes, notamment formés, continuent de penser que leur territoire d'origine ne saurait leur offrir la place méritée. Devant le départ massif des jeunes, on observe cependant ces dernières années des appels au retour soutenus par des politiques d'aides pour l'instant d'ampleur expérimentale et aux effets incertains.

Selon Hairault et al. (2015), l'âge de départ à la retraite des seniors en emploi serait plus tardif que celui des seniors au chômage. En effet, selon ces auteurs, les seniors au chômage, du fait des frictions sur le marché du travail, préféreraient ne pas poursuivre leur recherche d'emploi.

Toutefois, en présence d'un système d'assurance-chômage peu encadré, les seniors au chômage pourraient choisir de bénéficier des indemnités de chômage avant de prétendre à la retraite.

Afin d'éviter les effets négatifs des allocations chômage sur le comportement de recherche d'emploi des seniors, la dispense de recherche d'emploi qui leur était accordée a été supprimée en 2008. Ils continuent toutefois de bénéficier d'un allongement de la période d'indemnisation allant jusqu'à trois ans (contre 2 ans pour les moins de 50 ans) et d'une extension d'assurance-chômage s'ils n'ont pas réuni tous les trimestres de cotisations nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Un tel système se traduit par un nombre plus important de ruptures conventionnelles et de licenciement à partir de 59 ans et fonctionne comme un système de préretraites qui peut s'avérer coûteux et contreproductif (cf. Cahuc et al., 2016).

Par ailleurs, le vieillissement aurait également un impact négatif sur la portée de l'innovation et du progrès technique. En effet, le ralentissement de l'entrée des jeunes sur le marché du travail induirait une limitation de l'utilisation de nouvelles connaissances acquises par les jeunes. En outre, le vieillissement au sein de la population active occasionnerait des complications au niveau de la gestion du personnel dans les entreprises (défaut de recrutement et/ou remplacement des seniors partant à la retraite ou encore la non-transmission d'expériences entre les seniors et les jeunes).

Il est également prévu un ralentissement de la consommation dû au comportement moins dépensier et plus casanier des clients plus âgés. En effet, selon Herpin et Michel (2012), on peut observer une chute des dépenses de consommation à partir de 65 ans environ. Cela pourrait s'expliquer par la baisse des besoins à des âges élevés.

Les seniors préfèrent ainsi épargner. Cette épargne pourrait leur permettre, d'après Herpin et Michel (2012), de transmettre un héritage à leurs enfants. Elle pourrait, de même, correspondre à une épargne de précaution leur permettant d'éviter de dépendre de leurs enfants. Pour Broussy (2013), elle serait plutôt la réponse à une non-adaptation de l'offre de biens et services proposée par les entreprises aux seniors. Cependant, cette épargne serait peu productive (Broussy, 2013). Les seniors s'orientent principalement vers une épargne permettant d'assurer leur capital plutôt que vers des investissements productifs, source d'emplois et de profits.

Le vieillissement entraînerait également une pression financière sur le système de retraite ainsi qu'une hausse des dépenses concernant la santé, les aménagements et les aides financières en faveur des personnes âgées, en considérant l'augmentation du nombre de retraités vivant plus longtemps.

Il est aussi possible de considérer le vieillissement de la population comme une opportunité de développement. Dans ce scénario ambitieux, Goto, Marie et Sudrie (2014) supposent que les chômeurs devenus employables remplacent les départs à la retraite et que les travailleurs âgés augmentent leur productivité au travail. Cependant, les enseignements de la littérature économique montrent en effet qu'une augmentation de la population des « seniors » n'a a priori aucune raison de se traduire par une augmentation de l'emploi et/ou une diminution du

chômage. Tout dépendra de la capacité de l'économie à ajuster son niveau de capital et à améliorer l'adéquation entre les besoins et les offres de main d'œuvre.

1.2. Une fuite des cerveaux

Cette présentation du profil de l'évolution démographique bute sur un autre phénomène qui vient en amplifier les effets négatifs. Le vieillissement de la population est d'autant plus préoccupant que dans le même temps on observe un mouvement migratoire des plus qualifiés. Un accès difficile à l'emploi peut expliquer en partie la fuite des cerveaux dont souffriraient les territoires des DOM (cf. Temporal et al. 2011). Mais cela peut aussi justifier le fait que beaucoup de jeunes ultramarins s'accrochent à l'idée que de meilleures perspectives d'avenir les attendent en dehors de leurs îles natales principalement dans l'Hexagone.

On entend par « cerveau » le capital humain. Il est évalué en fonction du nombre d'années d'études des travailleurs, la proportion de travailleurs selon le diplôme donné... c'est un phénomène mondial qui ne concerne pas uniquement la Guadeloupe. La migration des travailleurs talentueux du Sud vers le Nord est un phénomène clé au cours des dernières décennies. Dans les pays en développement ayant généralement de faibles niveaux de capital humain, la question de la fuite des cerveaux est probablement au premier plan de leurs préoccupations. En effet, la fuite des cerveaux entraîne des pertes importantes pour ceux qui sont laissés pour compte et accroît les inégalités mondiales. Il y a un ensemble d'effets négatifs directs que génère la fuite des cerveaux sur ceux qui restent dans leur pays d'origine (par exemple Bhagwati et Hamada, 1974).

La fuite des cerveaux prive les pays de leur capital humain ce qui contribue à leur appauvrissement. Les pays destinataires de ces fuites tirent profit de cette manne, bénéficiant d'une main d'œuvre qualifiée concurrentielle. Plus la main d'œuvre qualifiée afflue, moins le coût salarial pèse sur les entreprises.

Pour Docquier, Lohest et Marfouk (2006), plusieurs causes peuvent expliquer la fuite des cerveaux et elles ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre. Selon les auteurs, plus les pays émetteurs sont proches de l'OCDE et le niveau moyen d'éducation des natifs est bas, plus la fuite des cerveaux est prononcée. Dans le cas des économies insulaires, la petite taille et de la proximité de zones de destination favorise la fuite des cerveaux. La proximité exerce le même rôle dans le cas des pays de l'Amérique Centrale. Les liens historiques comme ceux existant, entre les anciennes colonies et les anciennes métropoles, peuvent également jouer un rôle. Les ultramarins migrent plus largement vers l'hexagone qu'ailleurs. D'autres éléments explicatifs s'ajoutent dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne notamment le faible niveau de développement et l'instabilité politique.

Par ailleurs, la fuite des cerveaux nourrit la pénurie de main-d'œuvre dans des activités clés. C'est le cas lorsque les ingénieurs ou les professionnels de la santé émigrent en nombre disproportionné, mettant à mal la capacité du pays à adopter de nouvelles technologies ou à faire face à des crises sanitaires. Docquier et Bhargava (2006) montrent que de nombreux pays

pauvres souffrent de pénuries dans le secteur médical qui s'expliquent par la migration de personnels de santé (médecins et infirmiers) vers les pays développés.

A l'image de la théorie de la croissance de Schumpeter, le capital humain joue un rôle clé dans l'innovation et le progrès technique. La fuite des cerveaux accroît le fossé technologique entre les pays leaders et les pays en développement, parce que la concentration du capital humain dans les économies les plus avancées contribue à leur progrès technologique contrairement aux pays émetteurs. Par conséquent, la fuite des cerveaux génère une externalité négative pour les pays émetteurs qui s'appauvrissent davantage. Les pays récepteurs accroissent leur capital humain et s'enrichissent davantage. L'écart de richesse entre pays en développement et pays développés s'accroît au final. C'est dans ce cadre que Bhagwati (1973) va proposer de mettre en place une « taxe sur les cerveaux ». Il s'agit d'un impôt de 10% sur 10 ans payé par les travailleurs qualifiés expatriés au bénéfice de leurs pays d'origine. L'idée est d'indemniser les pays d'origine pour les pertes subies.

Un autre coût est que les émigrants hautement qualifiés ne paient pas d'impôts dans leur pays d'origine une fois qu'ils sont partis. L'éducation étant partiellement ou totalement subventionnée par le gouvernement, d'aucuns estiment que ces émigrés partent avant d'avoir remboursé leur dette envers la société. C'est donc un coût budgétaire qui détourne les efforts de l'enseignement général porteur pour la société.

Cependant, la fuite des cerveaux peut avoir des influences positives sur le développement économique du pays. Ceux-ci incluent l'effet ex ante qui induit davantage d'investissements dans l'éducation (afin de maximiser la probabilité individuelle d'émigrer et de bénéficier de salaires plus élevés à l'étranger), ainsi qu'une liste d'effets de rétroaction ex post tels que les envois de fonds, les migrants de retour incarnés avec des connaissances supplémentaires et les compétences acquises à l'étranger et la création de réseaux économiques, politiques et scientifiques (Docquier et Rapoport, 2012).

1.2.1. Quelques faits stylisés en outre-mer

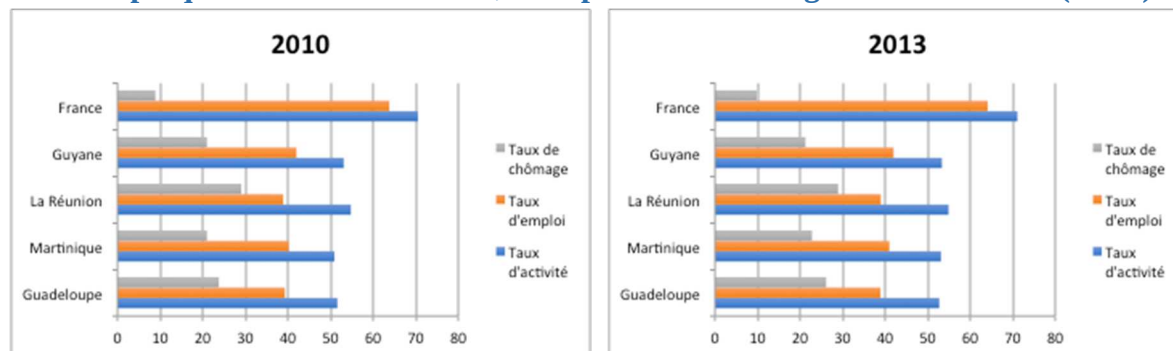
Entre 2018 et 2070, le solde migratoire devrait rester négatif (-0,3 point). Ceci est attribuable aux évolutions de la structure démographique. À l'heure actuelle, les départs de la Guadeloupe touchent principalement les jeunes. Les déplacements résidentiels entraînent une transformation de la répartition par âge de la population : cela se traduirait par une augmentation de la proportion de personnes âgées.

Si on relève un départ des jeunes vers l'hexagone, le recrutement dans les DOM de travailleurs qualifiés venant de l'Hexagone est aussi observable. Au niveau théorique, ce phénomène pourrait s'expliquer par une productivité des natifs plus faible que celle des travailleurs venant de l'hexagone. À notre connaissance, cette hypothèse n'a jusqu'à présent pas été testée pour les DOM. Elle devrait aussi se traduire par des salaires plus élevés pour les travailleurs immigrés qualifiés. L'existence de salaires du privé plus élevés dans les DOM qu'en France, amène alors à s'interroger sur le rôle de l'immigration qualifiée dans la détermination des salaires d'un

marché du travail caractérisé par une sur-rémunération des fonctionnaires, et un salaire minimum qui pourrait être jugé trop élevé au regard des forts taux de chômage constatés dans les DOM.

Les taux d'activité et d'emploi dans les DOM sont nettement inférieurs à ceux de l'Hexagone. On constate aussi que les DOM possèdent des taux de chômage élevés bien supérieurs à la moyenne nationale (cf. graphiques 4.2 et 4.3).

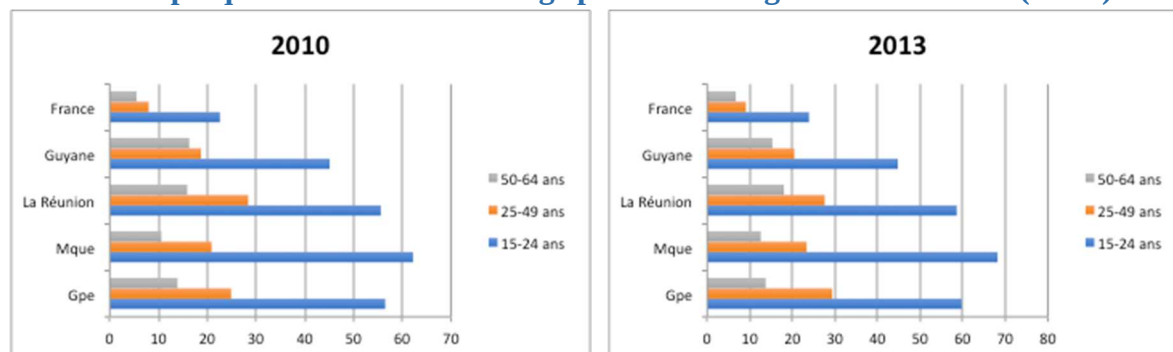
Graphique 4.2. Taux d'activité, d'emploi et de chômage en 2010 et 2013 (en %)



Source : INSEE

Les jeunes de moins de 25 ans ont les taux de chômage les plus élevés quel que soit le territoire considéré.

Graphique 4.3. Taux de chômage par classe d'âge en 2010 et 2013 (en %)



Source : INSEE

On dénombre 3% de jeunes vivant en outre-mer âgés de 15 à 19 ans vivant en outre-mer et 5% pour les 20-24 ans qui déménage chaque année en métropole (source : « Les mobilités entre DOM et métropole », l'observatoire des territoires, 2021). Ces flux migratoires ont un impact significatif sur la pyramide des âges, particulièrement entre 20 et 34 ans. D'une part, le départ des jeunes adultes n'est pas compensé par le retour des natifs ou l'arrivée de nouveaux résidents. D'autre part, les migrants ont tendance à fonder une famille dans leur nouveau lieu de résidence, sans nécessairement revenir dans le département d'origine de leurs parents (Breton et al., 2009).

Ces mouvements migratoires engendrent des changements significatifs dans la composition sociodémographique de la population ultramarine (Temporal et al., 2013). Ce processus se

caractérise par une double sélection, à la fois lors du départ et du retour. Les natifs des DOM les plus diplômés et les plus actifs sont ainsi sur-représentés en métropole, où ils ont tendance à migrer plus fréquemment et à y résider de manière plus permanente. Dans le même temps, selon Temporal et al. (2011), les natifs des DOM ont un accès à l'emploi plus aisé dans l'Hexagone que dans leur territoire d'origine.

Tableau 4.4. Répartition des natifs des DOM ayant un emploi

Diplôme	Lieu de résidence par niveau de diplôme				Répartition par diplôme	
	Vit dans un Dom	Vit en France	Ensemble	% vivant en France	Dans les Dom	En France
18-34 ans						
Pas ou peu diplômé	29 007	9 685	38 692	25,0	23,2	13,6
CAP/BEP	31426	17 191	48 617	35,4	25,1	24,1
Baccalauréat	33117	20 712	53 829	38,5	26,4	29,0
Diplôme du supérieur	31662	23 871	55 533	43,0	25,3	33,4
Ensemble	125 212	71459	196 671	36,3	100,0	100,0
35-64 ans						
Pas ou peu diplômé	125 204	52 831	178 035	29,7	43,6	36,9
CAP/BEP	71 274	44 004	115 278	38,2	24,8	30,8
Baccalauréat	42 087	19 814	61 901	32,0	14,7	13,9
Diplôme du supérieur	48 471	26 406	74 877	35,3	16,9	18,5
Ensemble	287 036	143 055	430 091	33,3	100,0	100,0

Source : Temporal et al. (2011)

Pour 100 natifs des DOM de 18 à 34 ans, on retrouve une proportion de diplômés du supérieur en emploi dans l'Hexagone beaucoup plus grande que celle des peu ou pas diplômés, alors que les taux d'emplois des premiers sont sensiblement les mêmes dans les DOM et dans l'Hexagone. Ces résultats amènent alors les auteurs à conclure qu'une véritable sélection selon le diplôme s'opère aux dépens des DOM.

Tableau 4.5. Solde des emplois selon le lieu de naissance, âges 30 ans et plus, sur la période 1999-2007

		Emplois			Distribution (%)		
	Total	Dans le DOM	France	Etranger	Dans le DOM	France	Etranger
Guadeloupe							
Total	16761	11009	3991	937	65,7	23,8	5,6
Homme	5658	3454	1607	237	61	28,4	4,2
Femmes	11104	7555	2384	700	68	21,5	6,3
Guyane							
Total	9567	3822	1794	3425	40	18,8	35,8
Hommes	4709	1876	828	1708	39,8	17,6	36,3
Femmes	4858	1946	967	1716	40,1	19,9	35,3
Martinique							

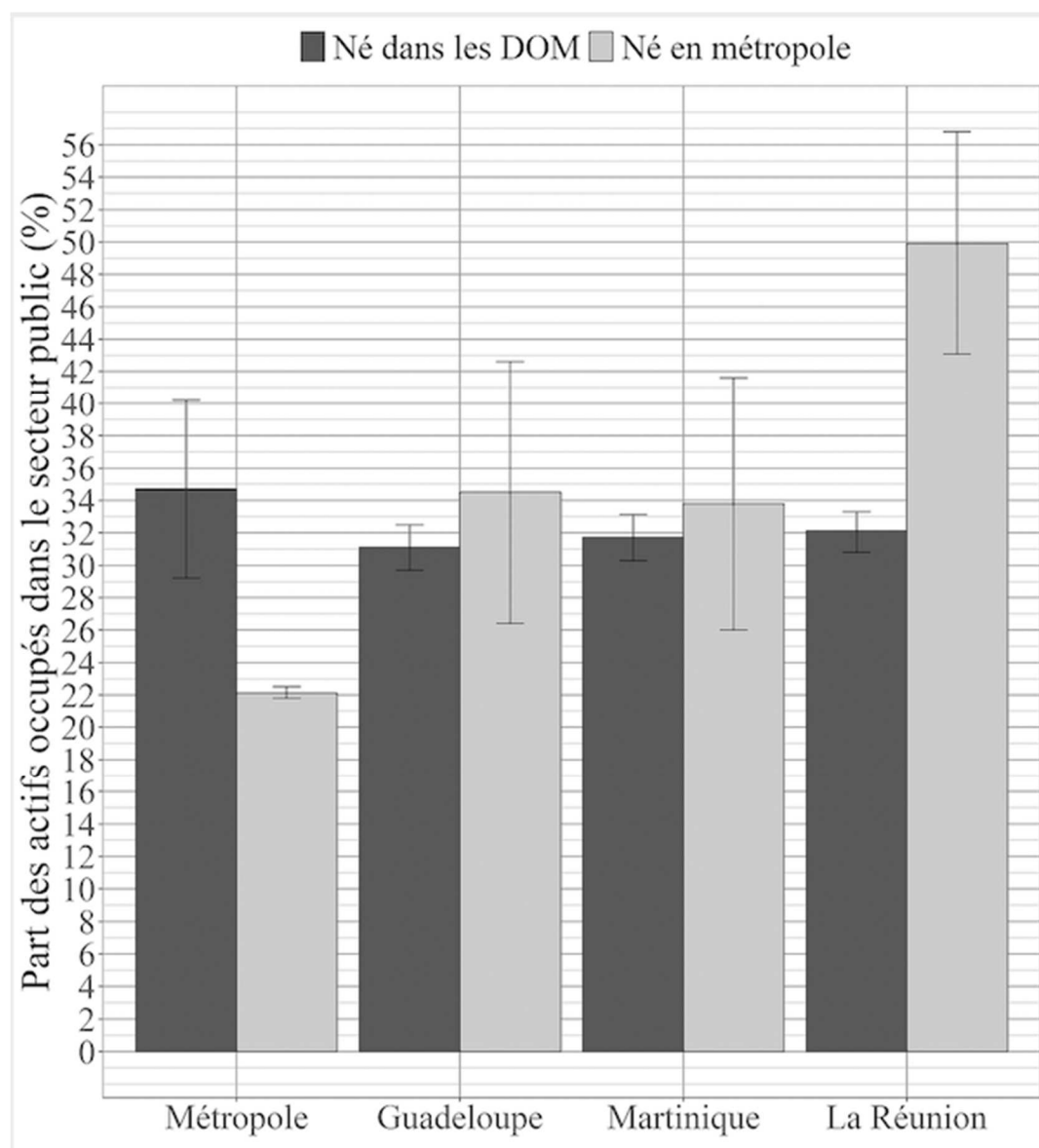
Total	16363	10990	3882	564	67,2	23,7	3,4
Hommes	5422	3378	1516	206	62,3	28	3,8
Femmes	10941	7611	2366	359	69,6	21,6	3,3
Réunion							
Total	42552	31392	9271	1144	73,8	21,8	2,7
Hommes	20907	15417	4698	401	73,7	22,5	1,9
Femmes	21645	15975	4573	743	73,8	21,1	3,4

Source : Marie et Rallu (2012)

D'autre part, afin d'évaluer les effets de l'émigration des natifs mais aussi de l'immigration sur la composition de l'emploi dans les DOM, Marie et Rallu (2012) ont calculé les soldes des actifs occupés de 30 ans et plus selon leur lieu de naissance (cf. tableau 5). Ainsi, en Guadeloupe une majorité des emplois créés bénéficient aux natifs (66%), contre 24% aux natifs Hexagonaux.

Selon Haddad (2022), entre 2014 et 2019, les personnes nées dans l'Hexagone représentaient 14 % des personnes en emploi dans le secteur public en Martinique, 17 % en Guadeloupe, 26 % en Guyane et 20 % à La Réunion. Pour l'auteur, les personnes recrutées depuis l'Hexagone semblent l'être en raison de leurs niveaux de qualifications : à La Réunion, 12 % des personnes nées dans les DOM ont un niveau supérieur au bac contre 44 % de celles nées dans l'Hexagone. Ces parts sont de 18 % contre 44 % en Martinique, de 15 % contre 41 % en Guadeloupe et de 13 % contre 51 % en Guyane.

Graphique 4.4. Part des actifs occupés dans le secteur public



Source : Haddad (2022)

Cet accès à l'emploi apparemment plus favorable aux natifs des DOM masque cependant une certaine disparité si l'on considère les niveaux de diplôme et le poste occupé. En effet, en Guadeloupe, 11% des Hexagonaux diplômés du 1er cycle universitaire étaient des cadres d'entreprises contre seulement 5,3% des natifs de Guadeloupe de même niveau. Parmi les titulaires du bac général, près de 5 % des Hexagonaux sont des cadres contre 1,2% des natifs. En Guyane, pour les diplômés du supérieur, l'installation dans l'Hexagone des guyanais diplômés du supérieur semble leur permettre d'accéder plus aisément aux postes de cadres puisque 25% de ceux restés dans le Dom sont cadres alors qu'ils sont près de 40% en métropole. Une comparaison des profils des deux types de population (natifs/ « métros ») laisse apparaître que les migrants de l'hexagone relativement plus diplômés que les locaux et sont plutôt cadres, indépendants ou de profession intermédiaire. Ils exercent aussi assez largement dans la fonction publique.

Tableau 4.6. Caractéristiques clefs selon le lieu de naissance et la région (%)

	Guadeloupe		Martinique		La Réunion		Métropole	
Lieu de naissance	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole	DOM	Métro- pole
Femmes	52,8	52,6	53,9	56,6	51,9	42,9	48,5	50,5
Âge								
15-20	14,7	10,8	13,9	7,9	15,9	5,7	9,4	12,5
21-30	15,6	17,3	15,6	27,1	20,5	19	32,3	25,9
31-40	22,3	33,6	22,1	25,7	23,4	33	20,8	21,9
41-50	24,1	22,3	24	24,6	21,9	23,3	21,2	18,3
51-60	18,1	12,6	18,6	13,1	14,4	14,8	13,9	16,7
61-64	5,3	3,3	5,7	1,6	3,9	4,2	2,4	4,8
Diplôme								
Aucun-CEP	44,8	19,6	41,2	10	48	13,9	23,7	19,2
Brevet	8	6	9,8	4,7	9,4	6,4	11,7	11,3
CAP-BEP	19,5	18,7	21,4	20,6	17,7	15,8	21,9	22,7
Bac	13,4	19,6	13	22,8	12,2	17,4	28,4	20
Bac+2,+3	8,3	17,5	7,8	17,6	5,6	22,7	10,2	20,5
> Bac+3	6	18,6	6,8	24,4	7	23,9	4,1	6,3
Statut d'activité								
Actif occupé	47,3	60,6	47,8	64,1	43,5	60,8	63,4	64,3
Chômeur	15,6	11,4	15,1	13	16,9	15,3	10,5	7
Etudiant, élève	16,6	11,7	15,6	10,5	15,1	6,4	12,4	12,3
Retraité ou autre inactif	20,5	16,3	21,4	12,4	24,5	17,5	13,7	16,3
PCS agrégée								
Agriculteur	2,6	0,5	1,7	0	3,2	0,8	0,2	1,6
Autres indépendants et cadres	16,1	28,9	15,6	29,5	13,4	29,3	9,7	21,4
Professions intermédiaires	18,1	33,6	18,8	30,1	17,5	33,5	20,4	24,3
Ouvriers et Employés	63,2	37	63,9	40,3	65,9	36,4	69,7	52,7
Salariés	38,7	46,4	40,5	57,2	37,2	50,9	61,6	58,2
Emploi dans la fonction publique	14,8	21,4	15,2	21,8	14	30,3	22,1	14,3

Source Enquête emploi (Insee, 2004,2008), Haddad (2022)

Plus généralement, Marie et Rallu (2012) disent que « à diplôme égal, un Hexagonal semble avoir un avantage sur le marché du travail et accéder plus facilement qu'un natif à une profession de qualification élevée. Le marché des cadres d'entreprises apparaît leur être particulièrement favorable, notamment à ceux ayant un diplôme qui semble faible pour ce type de professions. » D'un autre côté, Temporal et al. (2011) observent que les natifs des DOM les plus diplômés ont un accès aux qualifications élevées dans l'Hexagone plus facilement que chez eux. Ce qui pourrait révéler un comportement discriminatoire des employeurs dans les DOM à l'encontre des natifs, surtout ceux n'ayant connu aucune période de mobilité.

Galtier et Harfi (2023) montrent que la migration des jeunes ultramarins vers la métropole réduit l'écart de potentiel de position sociale élevée par rapport à ceux de l'Hexagone. Cependant, sur le marché hexagonal, Dherbécourt et Peruyero (2024) observent qu'à origine sociale comparable, les natifs des Antilles ont 20 % de chances en moins (25 % pour les Réunionnais) d'obtenir un diplôme du supérieur par rapport aux métropolitains, 10 % de chances en moins (15 % pour les Réunionnais) d'être en emploi. L'écart est encore plus prononcé pour les postes à responsabilité. En effet, un natif des Antilles a 45 % de chances en moins (35 % pour les Réunionnais) d'occuper un poste de cadre qu'un métropolitain de même origine sociale. Pour les auteurs, il existe donc une pénalité élevée pour les natifs des outre-mer, en termes de réussite éducative ou professionnelle.

Sur les marchés locaux, les natifs de retour des Antilles sont environ 20 % moins nombreux à être en emploi que les métropolitains. Les taux d'accès au statut de cadre sont de 8 % à 20 % inférieurs à ceux des métropolitains à origine sociale et niveau de diplôme équivalents. La migration semble améliorer la position sociale des natifs des DROM lors de leur retour dans leur région d'origine qui sont plus souvent cadres que les natifs sédentaires (6 points d'écart). Les natifs sédentaires des Antilles sont 15 % à 45 % moins nombreux (15 % à 30% pour les Réunionnais) à être en emploi et à accéder au statut de cadre que les métropolitains. Les discriminations à l'embauche subies sur le marché du travail pourraient également expliquer la part plus importante des natifs des Antilles et de La Réunion travaillant dans le secteur public que les métropolitains (Haddad, 2018).

Par ailleurs, Bellemare et Carluier (2013) ont tenté d'identifier les facteurs responsables de la fuite de cerveaux de cinq îles de la Caraïbes (Barbade, Jamaïque, Haïti, Grenade, Trinidad et Tobago) en utilisant des tests de causalité en données de panel. Puisque le taux d'émigration des personnes qualifiées est mal connu, ils choisissent comme proxy le taux d'émigration total, en supposant une forte corrélation positive entre les deux taux. Les variables explicatives sont le taux de scolarisation, le niveaux dépenses publiques, le taux de chômage et le PIB. Hormis le taux de dépenses publiques, toutes les variables explicatives sont affectées d'un coefficient positif et significatif. Toutefois, seul le PIB apparaît comme un facteur causal de l'émigration des travailleurs qualifiés.

1.2.2. Impacts sur le marché du travail

Ces mouvements migratoires ne sont pas sans effet sur le marché du travail. Rappelons que le marché du travail en outre-mer est caractérisé par plusieurs rigidités. En premier lieu, il y a un salaire public majoré par rapport à ce que perçoivent les fonctionnaires hexagonaux et qui crée une dichotomie entre les territoires ultramarins et la « France ».

Tableau 4.7. Salaires dans les DOM par CSP

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Ensemble
Guadeloupe	48 180	26 420	18 670	17 960	23 080
Martinique	48 250	27 140	18 560	18 070	23 140
Guyane	49 840	29 380	18 830	18 370	24 480
La Réunion	47 200	26 770	18 100	17 970	22 150
Ensemble Dom	48 000	27 040	18 420	18 030	22 820
France hexagonale	47 560	25 730	18 090	18 820	24 980

Champ : France, salariés en EQTP du secteur privé et des entreprises publiques.

Source : Insee, DADS 2010

En deuxième lieu, la loi fixe un salaire minimum en-deçà duquel il est interdit d'embaucher un salarié. Longtemps inférieur au salaire minimum appliqué dans l'Hexagone, le salaire minimum dans les DOM fut en 1999 aligné à la hausse.

Du fait de l'existence d'un salaire minimum harmonisé sur l'ensemble du territoire français, les rémunérations des travailleurs non qualifiés ne diffèrent pas d'une région à l'autre. La détermination des salaires des qualifiés est par contre beaucoup moins homogène. Dans les DOM, les taux de salaire des travailleurs très qualifiés semblent indépendants du taux de chômage domestique. Selon les données DADS (tableau 6), à profession et catégorie sociale équivalente, les salaires sont plus élevés en Outre-mer qu'en France pour les travailleurs très qualifiés du privé.

Marie et al. (2011), notent beaucoup de mouvements de main d'œuvre des travailleurs très qualifiés avec des effets de vases communicants. Tout se passe comme si la France « gardait » les plus diplômés alors que dans le même temps beaucoup d'Hexagonaux affluaient dans les DOM pour occuper des postes très qualifiés.

Schématiquement, les entreprises des DOM auraient tendance à recruter les travailleurs non qualifiés sur le marché local et les travailleurs très qualifiés sur le marché national (à la fois local et Hexagone). Ce comportement de recrutement des entreprises des DOM s'expliquerait par une insuffisance de travailleurs très qualifiés originaires des DOM poussant les entreprises à recruter alors au niveau national.

Anne et al. (2024) se sont penchés sur la question des discriminations à l'embauche des ultramarins que ce soit en outre-mer ou dans l'hexagone. Selon leurs résultats, le candidat métropolitain est avantagé dans tous les DOM, recevant davantage de retours et de réponses positives. A Paris, il est également avantagé par rapport au domien. Haddad (2018) montre également, à partir de l'enquête TEO, que les ultramarins se sentent fortement exposés aux

discriminations ou à des traitements inégalitaires, notamment en raison de leur couleur de peau. Il existerait selon Marie et Temporal (2013) un « label métropole », une préférence pour le travailleur d'origine de l'hexagone. Les auteurs précisent « Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer cette « préférence métropolitaine », il y a certainement le capital social (Jacobs, Tillie, 2004) (savoir rédiger une lettre, mode de présentation à un entretien) et la plus grande communauté de « culture d'entreprise » avec les employeurs. »

Cette théorie pourrait expliquer le recours relativement plus marqué pour des travailleurs venant de l'hexagone sous prétexte d'une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans les DOM. Cela a plusieurs conséquences. Cela confère alors aux travailleurs qualifiés de l'Hexagone un pouvoir de négociation des salaires supérieur à celui obtenu chez eux, ce qui expliquerait les salaires plus élevés. Etant relativement rare sur le marché du travail, ils se retrouveraient en position de force dans la négociation de leurs salaires. Cela expliquerait l'écart de salaire EQTP entre les outre-mer et l'hexagone s'agissant des emplois qualifiés.

Les natifs qualifiés auraient alors trois options :

- Déclassement : les travailleurs qualifiés se reportent sur des postes moins qualifiés. Une plus grande concurrence entre travailleurs sur des postes non qualifiés pourrait tirer les salaires vers le bas, creusant davantage les inégalités de revenu.
- Reconversion : les qualifiés optent pour une autre voie que les débouchés offerts par leur formation initiale.
- Fuite des cerveaux : les qualifiés tentent leur insertion professionnelle à l'extérieur (hexagone ou à l'étranger). On compte parmi eux les jeunes ayant suivi une formation sur le sol régional et qui partent à la fin de leurs études mais aussi les jeunes ayant suivi leur formation à l'extérieur et qui ne retournent pas une fois leurs diplômes obtenus

1.2.3. Un retour au pays des natifs

« Partir. Mon coeur bruissait de générosités emphatiques. Partir... j'arriverais lisse et jeune dans ce pays mien et je dirais à ce pays dont le limon entre dans la composition de ma chair : « J'ai longtemps erré et je reviens vers la hideur désertée de vos plaies ». Quand Aimé Césaire achève l'écriture de son œuvre poétique « Cahier d'un retour au pays natal », il n'est lui-même pas retourné au pays natal, mais se trouve en Croatie. Sur les côtes de Dalmatie, l'auteur affirme sa négritude, écartelé entre ces deux cultures : française et antillaise. Ce sentiment du nègre fondamental trouve souvent une résonance chez nombre de domiens contraints à l'exode économique vers l'hexagone.

En 2021, lors des élections régionales guadeloupéennes, la difficile insertion des jeunes sur le marché du travail était un thème phare. Sur le plan démographique et économique, la perte de cette force vive propre aux DOM mènerait à une chute démographie qui induirait la dégradation du ratio de dépendance économique.

Entre le vieillissement de la population et la fuite des cerveaux, le territoire fait face à un recul démographique qui risque d'avoir des conséquences sur le développement et le dynamisme de l'île. Dès lors, apparaît la nécessité d'asseoir la croissance économie de l'île sur ses propres forces. L'idée développée ici est de chercher à stimuler l'inclusion des natifs pour créer de la

croissance. Le concept de croissance inclusive désigne l'idée selon laquelle tout individu d'une société peut bénéficier de l'augmentation de la richesse. Cela inclut les opportunités d'accès à l'éducation ou à l'emploi. C'est une notion qui laisse entendre l'idée d'une croissance qui repose sur les forces d'une société et qui œuvre à corriger les inégalités (sexe, âge, origine,...). Or, si l'on considère le phénomène de fuite des cerveaux, on peut se rendre compte que la croissance économique du territoire a tendance à exclure les jeunes plutôt qu'à les inclure.

En dépit du choc négatif qu'engendre la fuite des cerveaux, elle pourrait se révéler bénéfique pour les pays émetteurs, à condition que ces cerveaux retournent au pays. Dos Santos et Postel-Vinay (2003-2004) considèrent que lorsque l'unique moteur de la croissance repose sur l'accumulation de connaissances ramenées par les migrants, le retour au pays pourrait générer des retombées technologiques sur les pays en développement, notamment au travers la diffusion de technologies avancées. Par conséquent, le retour au pays pourrait se révéler être une source potentielle de croissance pour leurs pays émetteurs.

Pour encourager le retour, il faut œuvrer sur les incitations à retourner au pays. L'Afrique du Sud, par exemple, offre aux émigrés des avantages fiscaux pour créer une entreprise dans le pays, des visas de travail pour les épouses étrangères, etc. La Turquie offre un soutien financier aux chercheurs. La Tunisie finance des formations complémentaires aux jeunes diplômés et aux primo-demandeurs d'emploi afin de répondre aux attentes des entreprises en termes de qualification. La Guadeloupe vient de mettre en œuvre un ensemble de mesures destinées à aider l'installation des travailleurs de retour au pays : accompagner la recherche d'emploi et de logements (plateforme de publication des offres d'emploi et organisation de job dating), étoffer l'offre de formations supérieures sur le territoire, accompagner la création d'entreprises et mise en réseau des jeunes antillais. Toutefois, même si ces dispositifs d'aide au retour vont augmenter l'offre de travail sur le marché local, rien ne garantit que ces natifs de retour trouveront un emploi. Il manque une incitation du côté des entreprises.

L'inclusion des natifs dans les secteurs productifs pourraient revitaliser l'économie tant sur le plan technologique que démographique. Afin de favoriser l'emploi d'une main native d'œuvre qualifiée, nous explorons la piste d'un dispositif d'exonération de charges sociales pour les entreprises embauchant de jeunes guadeloupéens. Ceci apparaît dès lors comme le moyen de soutenir un retour au pays dont le départ s'explique pour partie par une discrimination à l'embauche. Les politiques de lutte contre les discriminations, par ailleurs prohibées par la loi, s'inscrivent dans le sens de la promotion à l'égalité des chances. Les inégalités sont en effet persistantes notamment en termes d'éducation, de logement, d'emploi,... et sont liées au sexe, l'origine, la religion,...

L'Etat dispose déjà de plusieurs dispositifs dans sa boîte à outils.

Sur le marché du travail, citons par exemple les emplois francs mis en place pour contrer les effets de la discrimination résidentielle subies par les habitants de zones d'habitation populaire, effets confirmés par plusieurs études (Duguet et al., 2010 ; L'Horty et al., 2011 ; Bunel et al., 2016-a et 2016-b, Duguet et al., 2016). Cette subvention versée aux entreprises (5 000 euros par an sur trois ans au maximum pour toute embauche en CDI, et de 2 500 euros par an sur

deux ans au maximum pour toute embauche en CDD de plus de six mois) peut atteindre près de 20 points de coût du travail pour un salaire au Smic.

Dans le monde économique, les entreprises bénéficient d'exonérations de charges patronales. La réduction générale des cotisations patronales, appelée aussi zéro cotisations Urssaf ou anciennement réduction Fillon, permet à l'employeur de baisser le montant de ses cotisations patronales. Cet allègement concerne les salaires qui ne dépassent pas 1,6 SMIC. Les entreprises situées en outre-mer peuvent bénéficier d'une exonération plus importante de 100% des cotisations patronales de sécurité sociale (hors accident du travail/maladies professionnelles) sur la partie de la rémunération n'excédant pas 1,4 SMIC. Cette exonération est ensuite dégressive pour s'annuler à 3,8 SMIC.

L'Etat a mis en place le programme de formation des cadres d'outre-mer « Cadres d'Avenir ». Il s'agit d'accompagner des étudiants en mobilité se destinant à prendre un emploi de cadre intermédiaire ou supérieur dans plusieurs collectivités d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin, Mayotte, etc.) dans des métiers jugés prioritaires. Le programme comprend le versement, une fois par an, d'une aide financière au déplacement (le trajet aérien et terrestre A/R), une allocation d'installation (pour couvrir forfaitairement les premiers frais liés à son installation), la prise en charge forfaitaire d'une nuitée d'hébergement, une indemnité mensuelle permettant d'assurer les moyens de subsistance minimaux. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage pour une durée de 5 ans au maximum, à revenir travailler dans son territoire d'origine. Autre volet, sur la question du transport, un dispositif de congés bonifiés est en œuvre pour permettre la prise en charge, par l'administration, des frais de transport des agents de la fonction publique afin qu'ils puissent retourner régulièrement en congé dans leur département-région d'outre-mer d'origine, à condition de pouvoir justifier d'intérêts moraux et matériels dans ces territoires. Cela ne s'applique pas aux agents voulant retourner en congés dans l'hexagone ni aux salariés du privé. Toujours sur le volet transport, le dispositif de continuité territoriale est un principe de service public qui se traduit par un système d'aide fournies par l'État envers les citoyens des régions d'outre-mer désireux de se rendre dans l'hexagone. Ce dispositif dépend du foyer fiscal. Seuls ceux dont le quotient familial est inférieur ou égal à 11 991 euros en bénéficient.

Citons enfin qu'en matière de pouvoir d'achat, depuis la loi du 3 avril 1950, les fonctionnaires de l'État et des collectivités exerçant en outre-mer bénéficient de primes de salaires supplémentaires par rapport à leurs homologues exerçant sur le reste du territoire national. Les contribuables des outre-mer bénéficient par ailleurs d'une réduction de 30 % de l'impôt sur le revenu (40 % en Guyane).

Ce tour d'horizon permet de constater que, même si les dispositifs type discrimination positive peuvent parfois être difficilement acceptés par la population, et parfois difficile à pousser politiquement, il en existe plusieurs. La plupart du temps, même si elle est justifiée en raison de la rupture d'égalité ou la présence d'iniquité, c'est l'idée même qui pose problème (Oraison, 2015) se heurtant au principe républicain. Aussi, dans un contexte de « tradition » de dispositifs type discrimination positive, nous nous proposons de sonder la population et les entreprises sur la proposition d'une intervention publique destinée aux natifs qualifiés.

2. Les résultats d’enquêtes

Nous avons interrogé les guadeloupéens sur la proposition d’une subvention de l’emploi qualifié pour soutenir le retour des natifs. Deux cibles sont visées. En premier lieu, on se demande si la population est favorable à une exonération de charges et recherchons les indicateurs qui induisent une réaction positive au dispositif. En second lieu, nous nous sommes intéressés à la sensibilité des entreprises et avons évalué dans quelle mesure elles seraient prêtes à embaucher des natifs qualifiés.

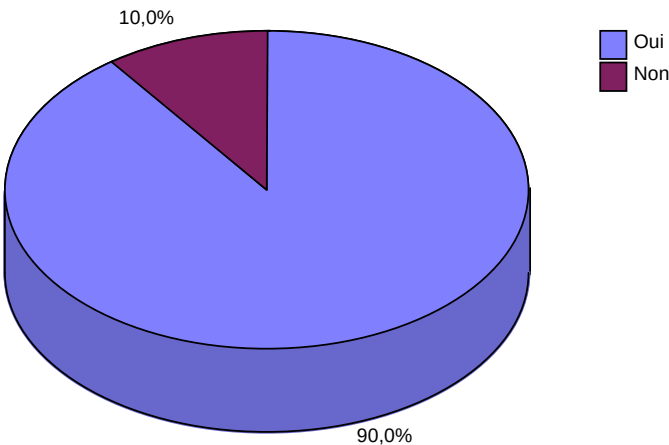
2.1. Enquête auprès de la population

Une enquête a été réalisée en Janvier 2023 auprès d’un échantillon de 400 personnes représentatives de la population. L’échantillon a été construit par la méthode des quotas à travers l’âge, le sexe et le lieu de résidence.

Êtes-vous sensible à la condition des jeunes ?

La plupart des personnes interrogées (90%) se disent sensibles à la condition des jeunes.

Graphique 4.5. Sensibilité à la condition des jeunes



Les femmes (91.4%) s’estiment légèrement plus favorables que les hommes (88.3%).

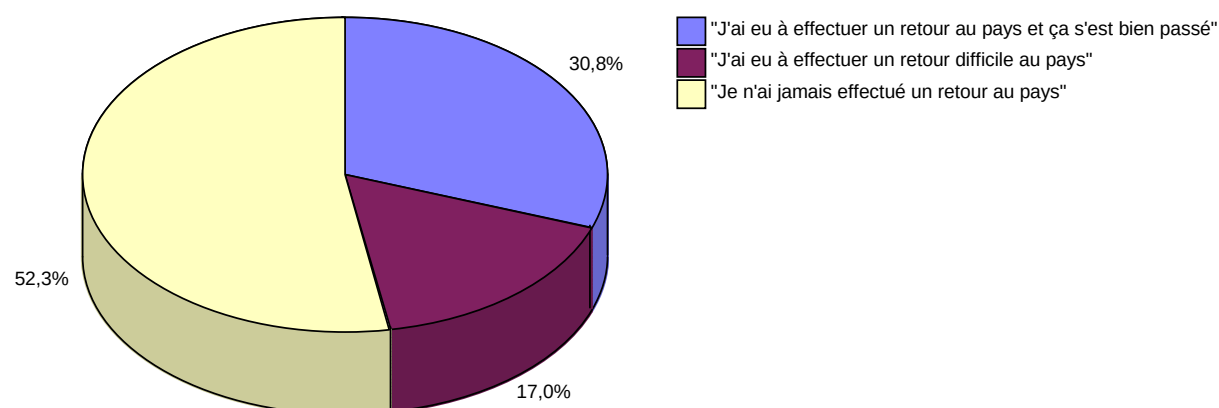
Tableau 4.8. Sensibilité à la condition des jeunes selon le genre

sensibilité	Oui	Non	TOTAL
sexe			
Masculin	88,3%	11,7%	100%
Féminin	91,4%	8,6%	100%
TOTAL	90,0%	10,0%	100%

Si vous êtes déjà parti, comment avez-vous vécu votre retour au pays ?

Plus de la moitié des personnes interrogées (52%) n'ont jamais eu à effectuer un retour au pays. La plupart de ceux qui sont partis estiment que le retour au pays s'est bien passé (30.8 %). 17 % des personnes interrogées déclarent avoir rencontré des difficultés.

Graphique 4.6. Expérience de retour au pays



Ce sont surtout les personnes d'âge mûr qui ont vécu une expérience de retour au pays.

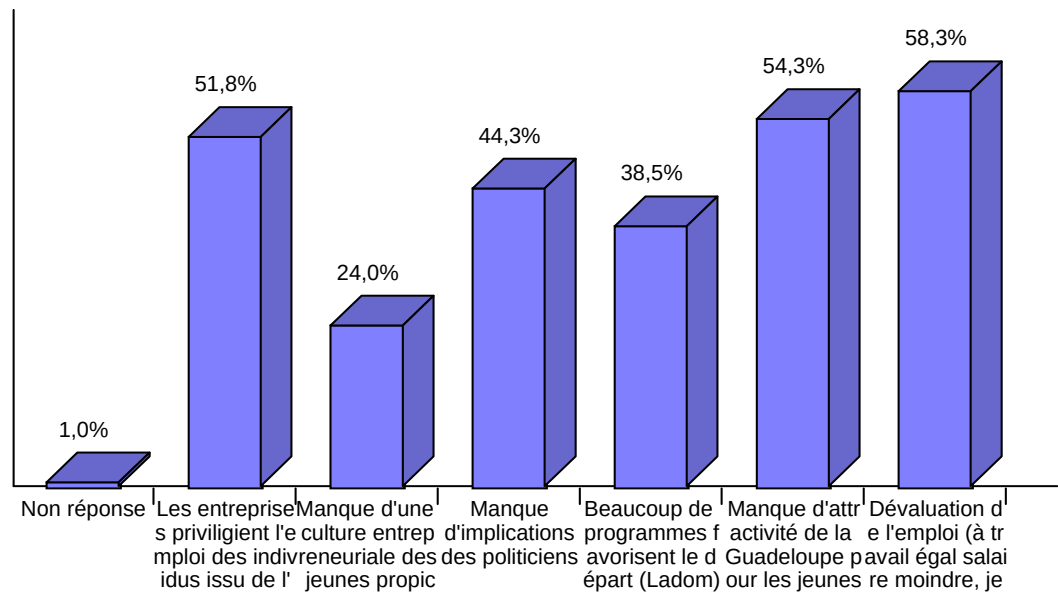
Tableau 4.9. Expérience du retour au pays selon l'âge

expérience	age	15 à 29 ans	30 à 44 ans	45 à 59 ans	60 à 74 ans	plus de 75 ans	TOTAL
"J'ai eu à effectuer un retour au pays et ça s'est bien passé"		22,8%	18,0%	33,7%	37,2%	30,3%	30,8%
"J'ai eu à effectuer un retour difficile au pays"		15,8%	14,8%	20,2%	17,2%	12,1%	17,0%
"Je n'ai jamais effectué un retour au pays"		61,4%	67,2%	46,2%	45,5%	57,6%	52,3%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Selon vous, quels sont les freins au retour des jeunes ?

Les sondés estiment que les freins au retour des jeunes sont principalement liés à la dévaluation de l'emploi (58.3%), le manque d'attractivité du territoire (54.3%) et les préférences des entreprises pour le recrutement d'individus venus de l'hexagone (51.7%).

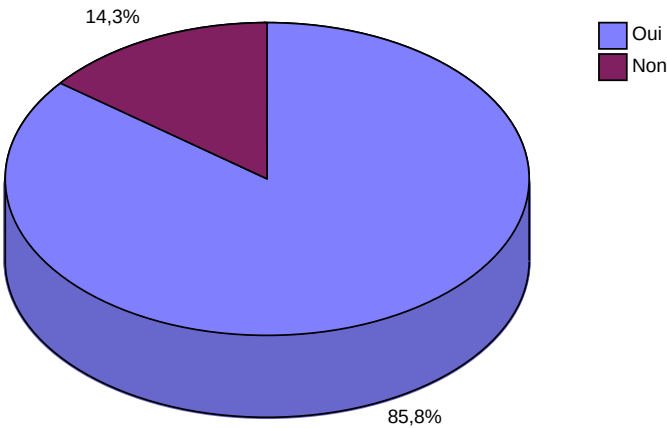
Graphique 4.7. Les freins au retour au pays



Seriez-vous favorable à la mise en place d'un dispositif d'exonérations de charges pour les entreprises embauchant des jeunes guadeloupéens ?

Plus de 4 personnes interrogées sur 5 (85.8%) seraient favorables à une exonération de charge pour les entreprises embauchant des jeunes guadeloupéens.

Graphique 4.8. Opinions favorables à un dispositif de soutien au retour au pays productif



2.2. Enquête auprès des chefs d'entreprise

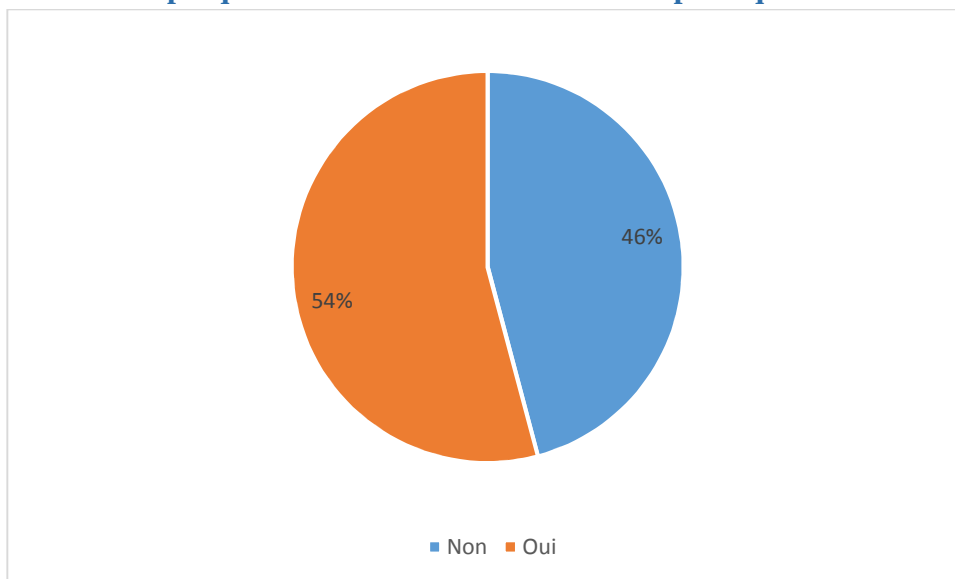
Nous présentons dans cette partie les résultats de l'enquête réalisée par le cabinet d'études FConsulting auprès des chefs d'entreprise sur la période mars-avril 2024. L'échantillon concerne près de 310 sondés et a été redressé selon le secteur d'activité. Puisque l'étude porte sur l'emploi productif des personnels très qualifiés, l'enquête a été filtrée pour se concentrer

sur les entreprises qui ont (ou sont susceptibles d'avoir) dans leurs effectifs des travailleurs qualifiés.

Au cours des deux dernières années, avez-vous recruté des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés (ex : agent de maîtrise, cadre moyen, cadre supérieur) ?

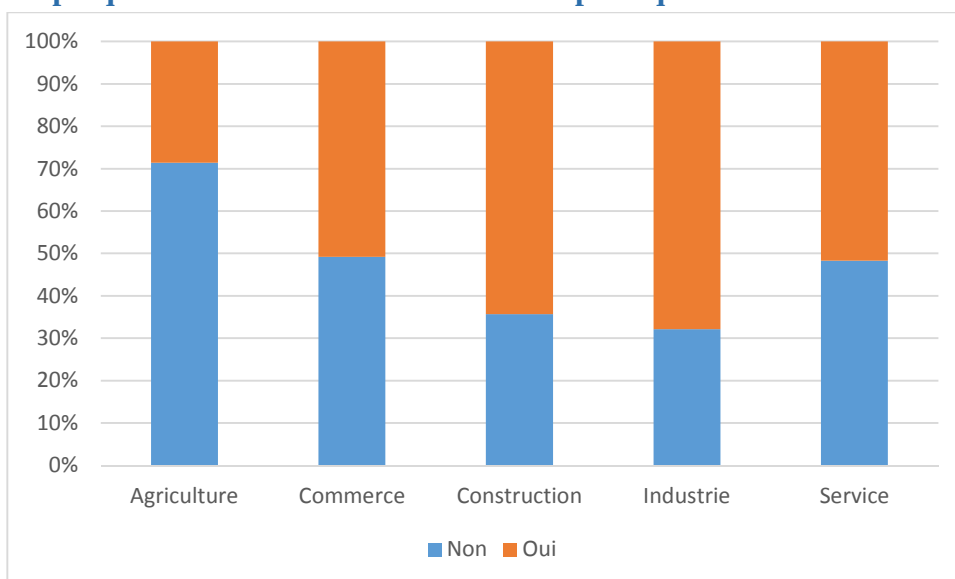
Les entreprises interrogées ont majoritairement (54%) recruté des travailleurs qualifiés à très qualifiés

Graphique 4.9. Recrutement récent d'emplois qualifiés



C'est surtout le cas dans les secteurs de la construction et de l'industrie.

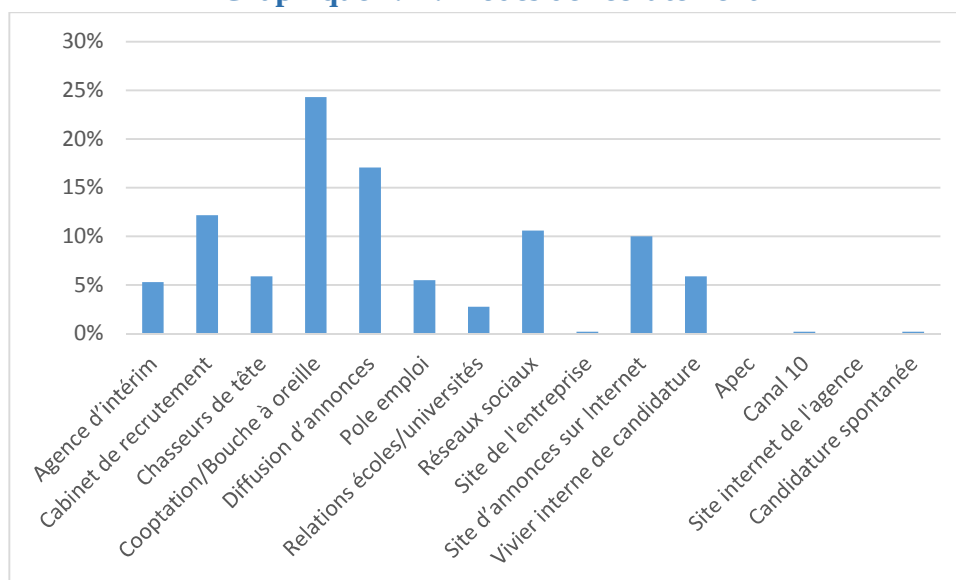
Graphique 4.10. Recrutement récent d'emplois qualifiés selon le secteur



En général, quels moyens utilisez-vous le plus souvent pour recruter des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés ?

Le recrutement par les entreprises se fait surtout par cooptation (24%), la diffusion d'annonces (17%) ou elles passent par des cabinets de recrutement (12%) ou les réseaux sociaux (11%).

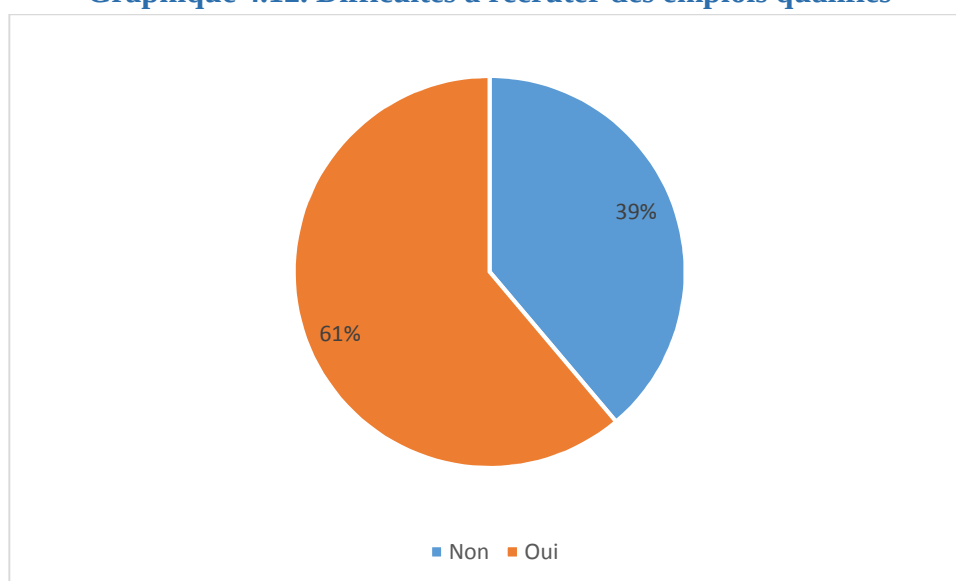
Graphique 4.11. Modes de recrutement



Rencontrez-vous des difficultés à recruter des personnes sur des emplois qualifiés à très qualifiés ?

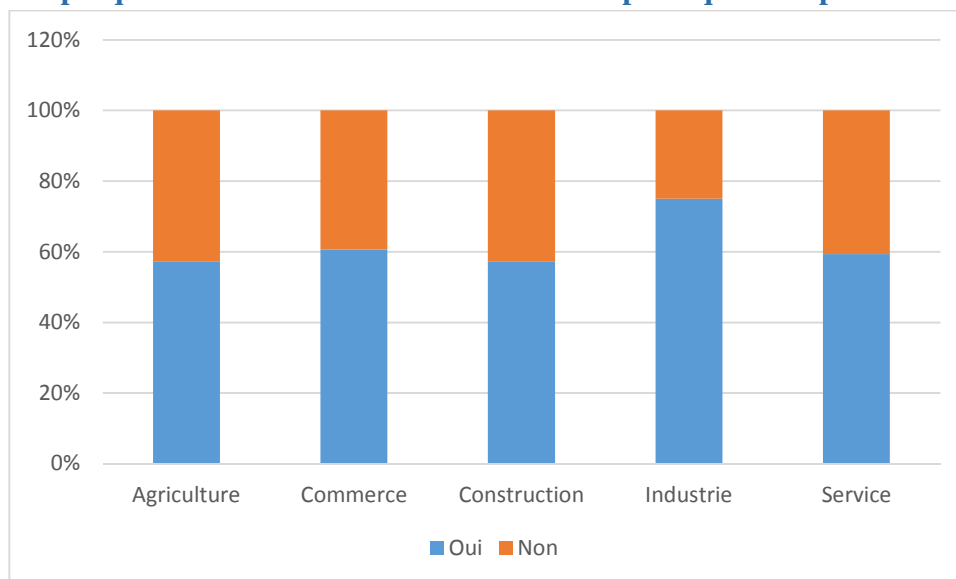
Près des deux tiers des sondés (61%) estiment éprouvent des difficultés à recruter sur des postes à haute qualifications.

Graphique 4.12. Difficultés à recruter des emplois qualifiés



Cela est vrai dans tous les secteurs et particulièrement dans l'industrie (75%), l'un des secteurs relativement les moins développés de l'économie.

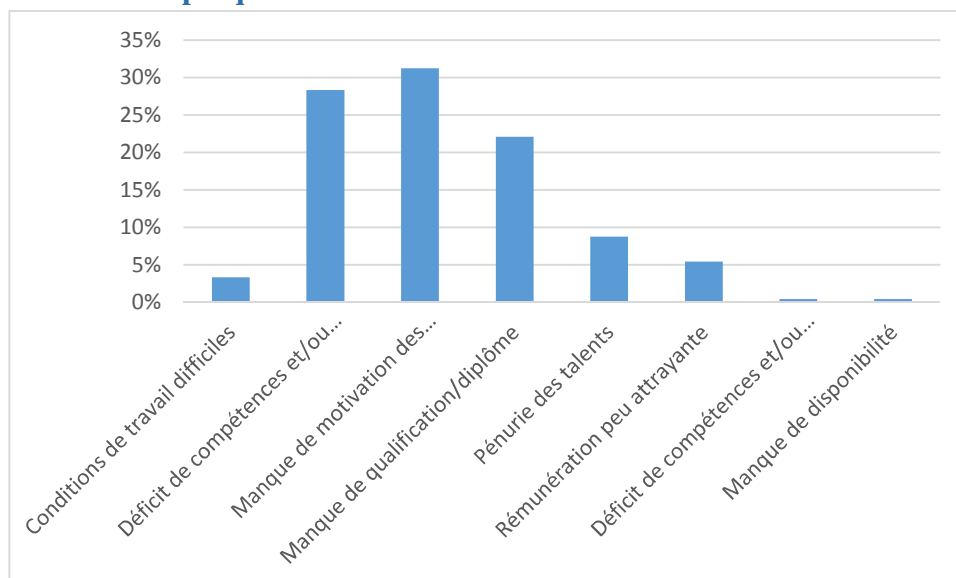
Graphique 4.13. Difficultés à recruter des emplois qualifiés par secteur



Quelles difficultés rencontrez-vous ?

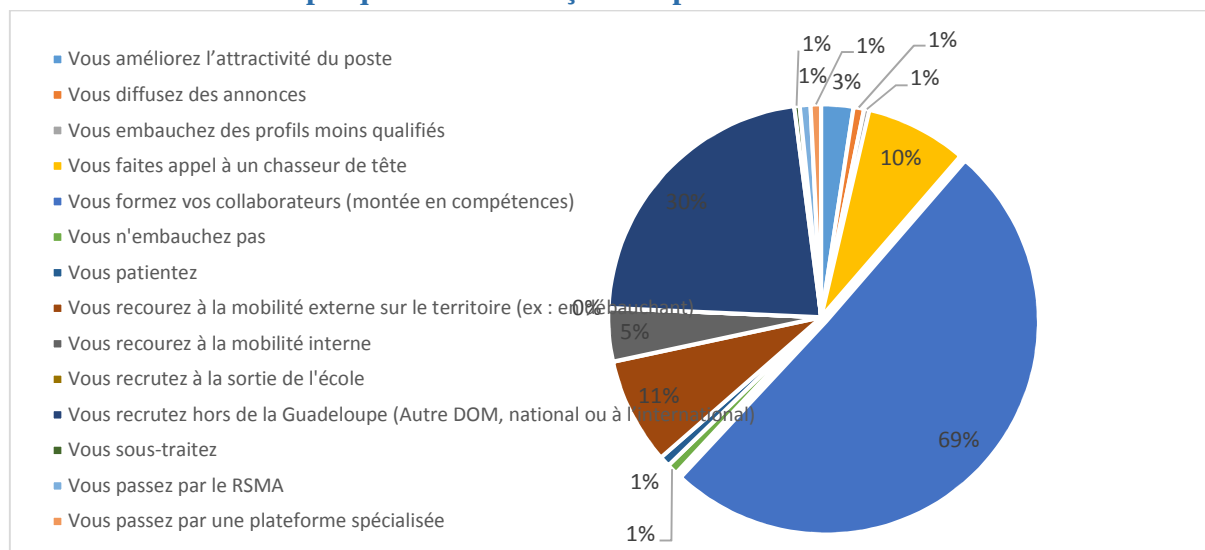
Les principales difficultés au recrutement évoquées par les sondés sont le manque de motivation des candidats (31%), la manque d'expérience (28%) et le manque de qualification (22%). La pénurie de talents est aussi évoquée (9%).

Graphique 4.14. Les raisons des difficultés à recruter



Pour pallier à ces difficultés, les entreprises forment principalement leurs collaborateurs (69%). Cependant, près d'un tiers (30%) déclarent recruter à l'extérieur. Autrement, les entreprises débauchent des qualifiés (11%).

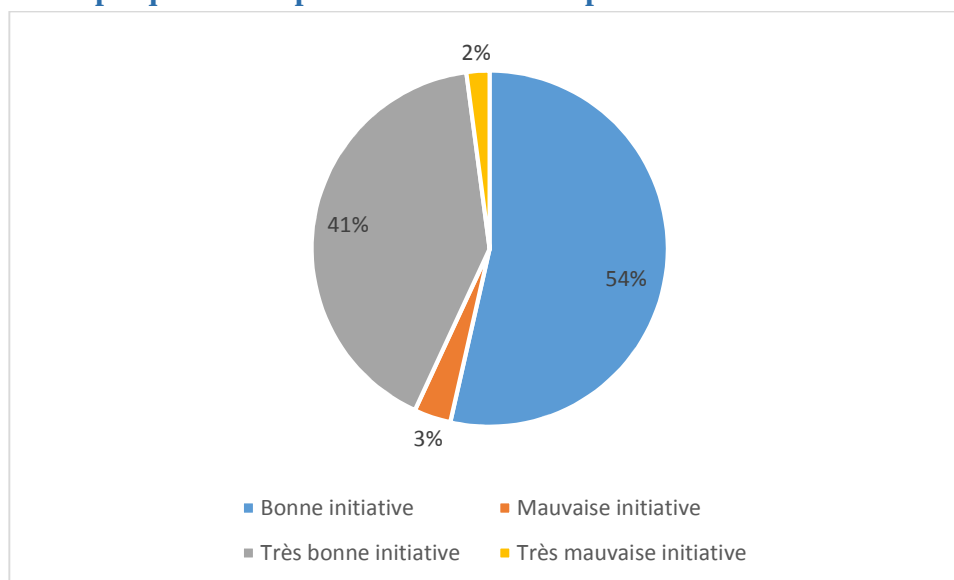
Graphique 4.15. Les façons de pallier à ces difficultés



Que pensez-vous de la mise en place d'actions, telle qu'une exonération de charge des entreprises côté patronal pour favoriser le retour en Guadeloupe des personnes qualifiées ou très qualifiées ?

Presque toutes les entreprises interrogées (95%) trouvent intéressante la mise en place de mesure type exonération de charges pour recruter des natifs de retour.

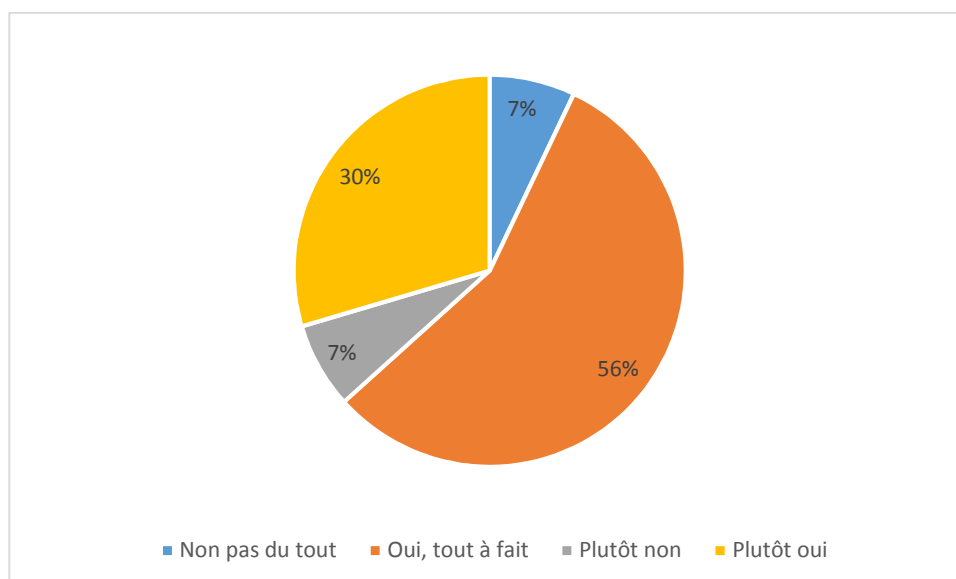
Graphique 4.16. Opinion sur la mise en place de mesure incitative



Si on vous proposait une exonération de charges patronales, seriez-vous prêt à recruter des candidats issus du territoire vivant dans l'hexagone ou à l'étranger qui souhaiteraient revenir en Guadeloupe ?

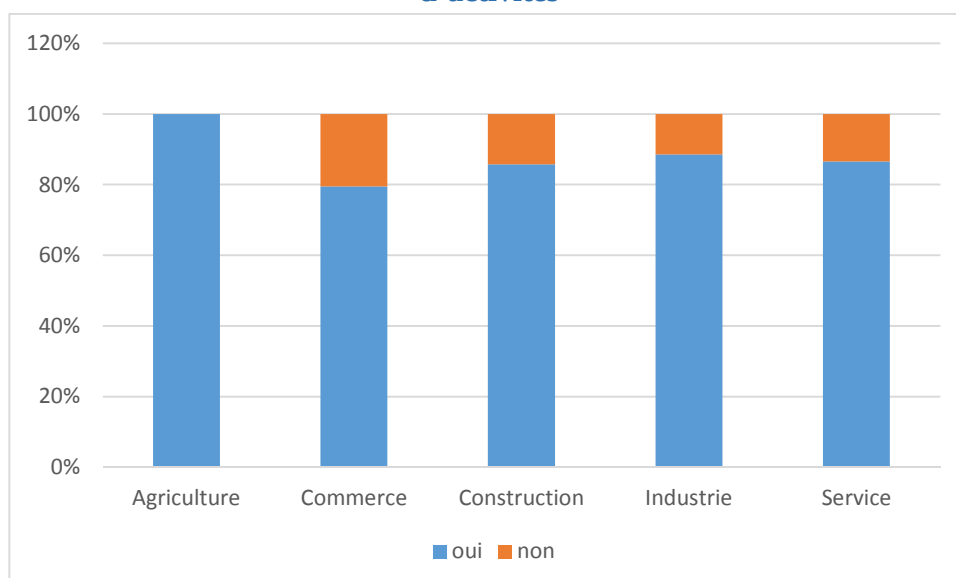
Les entreprises estiment qu'elles seraient prêtes à recruter si une telle mesure existait.

Graphique 4.17. Opinion sur la mise en place de mesure incitative



Les résultats se confirment quel que soit le secteur d'activités. Ceci laisse à penser que ce dispositif pourrait aider les entreprises mais également soutenir le retour au pays.

Graphique 4.18. Opinion sur la mise en place de mesure incitative selon le secteur d'activités



3. Une mesure de soutien à l'emploi productif et inclusif

3.1. Les données

La figure 4.22 montre que le modèle distingue trois catégories de travailleurs. L'une de ces catégories, celle des plus qualifiés, est ensuite décomposée en 2 sous-catégories selon leur provenance : les natifs de Guadeloupe et les hexagonaux. La distinction des 3 catégories a été réalisée à partir des données DADS qui permet de distinguer les secteurs d'activités et les catégories socioprofessionnelles. Les cotisations sociales des travailleurs très qualifiés représentent environ 23% des cotisations totales. Dans le tableau suivant, nous précisons les données de la MCS en ce qui concerne la masse salariale brute et les cotisations sociales par secteur d'activité et par niveau de qualification. Ces données sont présentées en pourcentage de la valeur ajoutée de la branche.

Tableau 4.11. Part de la masse salariale dans la valeur ajoutée (%)

	Travailleurs très qualifiés		Travailleurs semi qualifiés		Travailleurs non qualifiés		TOTAL
	Masse salariale	Charges salariales	Masse salariale	Charges salariales	Masse salariale	Charges salariales	TOTAL
Agriculture et sylviculture	0,99	0,21	19,01	4,02	4,76	1,01	29,99
Pêche et aquaculture	0,00	0,00	44,73	7,79	4,93	0,86	58,31
Banane	2,10	0,41	30,32	5,97	1,55	0,31	40,67
Canne	1,63	0,32	21,28	4,19	2,84	0,56	30,82
Industries extractives	5,73	1,97	20,07	6,88	5,34	1,83	41,82
Industries Agro-alimentaires	8,25	1,76	25,20	5,37	24,59	5,24	70,41
Sucre et Rhum	19,43	4,53	57,00	13,29	14,33	3,34	111,93
Biens manufacturés	9,58	2,30	34,43	8,25	13,46	3,22	71,25
Energie	8,17	3,87	28,61	13,56	7,61	3,60	65,42
Construction	4,82	1,66	26,83	9,23	4,50	1,55	48,58
Commerce	8,20	2,31	31,08	8,77	12,45	3,51	66,34
Transports	10,63	5,33	31,59	14,10	5,49	1,94	69,09
Hébergement et restauration	3,77	0,70	35,24	6,51	20,82	3,85	70,88
Information et communication	17,72	6,68	11,78	4,44	1,28	0,48	42,37
Activités financières et d'assurance	16,26	9,82	25,04	15,13	1,57	0,95	68,77
Activités immobilières	0,99	0,32	1,41	0,45	0,71	0,23	4,10
Activités spécialisées, sc. et tech.	18,70	5,55	22,88	6,79	9,94	2,95	66,80
Activités de services administratifs	4,16	0,98	20,12	4,75	24,09	5,68	59,78
Administration publique, sécurité sociale	11,79	4,04	52,32	17,93	0,53	0,18	86,80

Enseignement, santé humaine	17,33	5,90	40,09	13,65	1,88	0,64	79,49
Autres activités de services	10,22	2,77	32,87	8,93	19,31	5,24	79,34

On peut noter en premier lieu que ce sont les services non marchands suivis du secteur industriel qui sont les plus intensifs en travailleurs, en l'occurrence industries agroalimentaire et biens manufacturiers.

En second lieu, les secteurs pour lesquels les travailleurs très qualifiés sont les plus présents relativement aux autres secteurs sont les activités financières et d'assurance, activités spécialisées, sc. et techniques, Industrie Sucre et Rhum, activités d'information et communication. Notons aussi les activités d'enseignement dans le secteur public présente aussi une part relativement importante de travailleurs très qualifiés au regard des autres secteurs.

Pour distinguer les travailleurs qualifiés selon leur provenance, nous ne disposons d'aucune statistique. Pour calibrer la partie « travailleurs qualifiés » du modèle, nous avons donc utilisé plusieurs sources pour estimer le nombre de travailleurs qualifiés selon leur origine locale ou hexagonale.

Tout d'abord, nous avons estimé la composition de la population selon l'origine à partir des travaux de Rallu (2012). La part de ceux qui ne sont pas nés sur le territoire représente 17% de la population.

Tableau 4.12. Composition de la population selon lieu de naissance

	Natifs	Hexagonaux	Autre Dom	UE	Etranger	Nés dans le pays	Total étrangers	Total
Effectif	331,2	40,2	9	1,1	19,1	380,3	20,3	400,6
Distribution (%)	83	10	2	0	5	95	5	

Sources : recensements de la population INSEE ; Enquêtes Emploi, Rallu (2012)

En deuxième lieu, nous devons déterminer la part des travailleurs qualifiés selon leur origine (local/hexagonale). Pour se faire, nous avons utilisé les données compilées par Haddad (2022) qui identifie la répartition des populations DOM/Métropole selon les catégories. 29% des travailleurs d'origine hexagonale sont des travailleurs qualifiés. Cette donnée a été croisée avec les précédentes pour déterminer la part de travailleurs qualifiés d'origine hexagonale. Selon nos calculs, celle-ci est estimée à 18%.

Tableau 4.13. Caractéristiques clefs selon le lieu de naissance et la région (%)

	Guadeloupe	Métropole
Actif occupé	47,3	60,6
Chômeur	15,6	11,4
Etudiant,	16,6	11,7
Retraité ou autre inactif	20,5	16,3
PCS agrégée		
Agriculteur	2,6	0,5

Autres indépendants et cadres	16,1	28,9
Professions intermédiaires	18,1	33,6
Ouvriers et Employés	63,2	37
Salariés	38,7	46,4
Emploi dans la fonction publique	14,8	21,4

Source : Enquêtes Emploi (INSEE, 2004-2008), Haddad (2022)

Enfin, nous devons déterminer la part des travailleurs qualifiés d'origine locale ou hexagonale par secteur d'activité. L'enquête réalisée précise cette répartition. En effet, l'une des questions posées dans l'enquête permet de connaître le nombre de travailleurs qualifiés par entreprise et également l'origine de ces travailleurs. L'échantillon redressé permet de retrouver la même composition que la population mère en termes de secteur d'activité. Selon l'échantillon, les travailleurs qualifiés d'origine hexagonale représentent 19%, une proportion quasiment identique à celle estimée à partir des données Insee (18%). Au total, les travailleurs qualifiés de l'hexagone représente environ 4% de la population de la Guadeloupe. A partir des données d'enquête, on obtient la structure suivante :

Tableau 4.14. Répartition des qualifiés par secteur (%)

	Local	Hexagonal
Agriculture	98	2
Industrie	88	12
Commerce	76	24
Construction	82	18
Service	80	20
Total	81	19

Source: Enquete Fconsulting

La littérature traitant de la substitution entre différents groupes de travailleurs en fonction du sexe, de l'âge et d'autres caractéristiques démographiques, notamment Johnson (1970), Berndt et Christensen (1974), Anderson (1977), Welch et Cunningham (1978), Grant (1979) a montré l'existence qu'il existe d'importantes interactions dans le processus de production entre divers facteurs de travail. Grant et Hamermesh (1981), Borjas (1983) et l'enquête de Hamermesh (1986) soulignent l'importance de la technologie de production néoclassique dans les estimations empiriques de la substituabilité entre deux facteurs de travail.

En étudiant la sensibilité des fonctions de demande de travail, Borjas (1986) montre empiriquement que les fonctions de demande de travail sont, en général, robustes aux principales spécifications. Costrell et coll. (1986) utilisent la fonction de production CES à deux niveaux de Satio pour mesurer la substitution dans la production pour les principaux groupes d'âge et de sexe dans dix industries pour la période 1958-1975. Dans une étude plus récente, Giorgi et al. (2015) fournissent une estimation de l'élasticité de substitution à court terme entre les hommes et les femmes italiens sur la période 1993-2006. Grant et Hamermesh (1979) proposent une synthèse critique des estimations économétriques examinant la substitution entre

les femmes et les jeunes. Freeman (1979), Berger (1983) et Hamermesh (1984) constatent que l'augmentation du taux d'activité des femmes a eu un impact négatif sur les revenus des hommes au cours de la période 1970-1980.

L'un des principaux défis liés à l'estimation de l'élasticité de substitution entre les travailleurs hexagonaux et natifs réside dans le fait que ce type de distinction n'est pas répertoriée. De plus, les ratios de salaires relatifs hexagonaux/natifs et les ratios relatifs d'offre de travail hexagonaux/natifs sont déterminés simultanément par la demande et l'offre.

L'une des principales sources de changements dans la composition de la main-d'œuvre au cours des trois dernières décennies est le changement technologique axé sur les compétences qui a remplacé de nombreuses tâches à forte intensité de main-d'œuvre (Acemoglu (1998, 2002a,b), Acemoglu et al. (2011)).

Dans le cas du genre, cette croissance disproportionnée dans les secteurs à forte intensité de compétences a eu un impact positif sur le ratio relatif de l'offre de main-d'œuvre féminine car depuis 2003, les données montrent que les femmes atteignent des niveaux d'éducation plus élevés que les hommes (Goldin (2006)). En utilisant une approche de variables instrumentales, Acemoglu et al. (2004) constatent que le paramètre d'élasticité de substitution varie entre 1 et 1,5 pour la période 1940-1990. Les estimations 2SLS de Ghosh (2018) montrent que l'élasticité de substitution à long terme entre les travailleurs masculins et féminins se situent entre 1,67 et 1,72. Pour vérifier si cette estimation est sensible au choix de la fonction de production, nous comparons nos résultats avec ceux des fonctions de production CES et translog.

Pour calibrer le modèle, nous retenons une élasticité de 1,7 qui se rapproche le plus d'une situation de discrimination sur le marché du travail.

3.2. Scénario 9 : Subvention de l'embauche de natifs émigrés très qualifiés

La carence en travailleurs qualifiés est souvent l'argument avancé pour expliquer le recours à une main d'œuvre extérieure. Nous avons simulé une baisse de 20% des taux de cotisations sur les salaires des travailleurs qualifiés natifs. Une baisse du coût salarial de ce type de main d'œuvre pourrait stimuler une croissance plus inclusive. La distinction entre natifs et hexagonaux dans le modèle économique permet de cibler spécifiquement les charges des travailleurs qualifiés natifs.

Selon nos résultats, l'effet direct de cette mesure est d'exercer une baisse des charges des natifs qui incite à davantage d'embauche des entreprises. La demande de travail augmente dans tous les secteurs, exception faite de la branche hôtel-restaurant (-1%).

La baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs natifs qui exerce un effet sur le taux de salaire des travailleurs. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Les revenus des ménages actifs du

privé vont alors augmenter (0,3%). La hausse des revenus des ménages entraîne une hausse de leurs dépenses de consommation.

Tableau 4.15. Consommation des ménages (%)

	Ménages actifs du privé	Ménages actifs du public	Retraités	Chômeurs
Agriculture et sylviculture	0,200	0,659	-0,042	-0,190
Pêche et aquaculture	0,388	0,848	0,145	-0,006
Banane	0,191	0,649	-0,052	-0,202
Industries extractives	0,376	0,836	0,132	-0,018
Industries Agro-alimentaires	0,302	0,761	0,059	-0,092
Sucre et Rhum	0,235	0,693	-0,008	-0,158
Biens manufacturés	0,307	0,766	0,064	-0,086
Energie	0,294	0,752	0,051	-0,100
Construction	0,355	0,814	0,112	-0,039
Commerce	0,313	0,772	0,070	-0,081
Transports	0,419	0,879	0,176	0,025
Hébergement et restauration	0,278	0,736	0,035	-0,115
Information et communication	0,540	1,001	0,243	0,091
Activités financières et d'assurance	0,925	1,384	0,552	0,219
Activités immobilières	0,033	0,490	-0,208	-0,358
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,416	0,876	0,173	0,022
Activités de services administratifs	0,298	0,757	0,056	-0,095
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	-0,135	0,320	-0,376	-0,526
Enseignement, santé humaine et action sociale	-0,009	0,447	-0,251	-0,401
Autres activités de services	0,340	0,799	0,097	-0,054

La consommation des ménages stimule la demande de biens composite de l'ensemble des biens quel que soit l'origine local ou importé à l'exception des services importés de activités financières (-0,03%) et information-communication (-0,09%) dont la demande diminue en raison de la baisse relativement forte des services locaux concurrents : les activités financières et information-communication produits localement sont préférées.

Tableau 4.16. Offre et demande locale (%)

	Demande de produits locaux	Production	Importations	Exportations
Agriculture et sylviculture	0,190	0,183	0,307	0,015
Pêche et aquaculture	0,339	0,339	0,230	0,296
Banane	0,196	0,036		0,023
Canne	0,057	0,057		
Industries extractives	0,289	0,289	0,144	0,314
Industries Agro-alimentaires	0,278	0,274	0,281	0,199
Sucre et Rhum	0,112	0,055	0,209	
Biens manufacturés	0,297	0,290	0,222	0,238
Energie	0,319	0,307	0,345	0,198
Construction	0,114	0,114		
Commerce	0,307	0,307		
Transports	0,432	0,437	0,190	0,453
Hébergement et restauration	0,227	0,227		
Information et communication	0,448	0,448	-0,029	0,580
Activités financières et d'assurance	0,721	0,794	-0,085	1,340
Activités immobilières	0,056	0,056		
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,262	0,262	0,137	0,313
Activités de services administratifs	0,245	0,245		
Autres activités de services	0,154	0,154	0,204	0,153

Avec la hausse de la demande de produits locaux, la production des secteurs d'activité se trouve stimuler et augmente pour répondre au surplus de demande. Le taux de croissance de l'économie est en hausse (+0,18%).

Sous l'effet stimulant, les secteurs d'activité vont alors utiliser davantage de facteurs de production, notamment du travail. Les facteurs travail semi qualifiés (+0,05%) et non qualifiés (+0,2%) augmentent globalement. Cette hausse de la demande de travailleurs semi qualifiés pousse leur taux de salaire à la hausse (+0,03%) et soutient à son tour la consommation des ménages.

On peut noter que certaines branches exercent un effet substitution en utilisant davantage de travailleurs très qualifiés que de travailleurs semi ou non qualifiés. C'est le cas notamment des secteurs banane, canne, sucre/rhum, transports, information-communication, activités financières. En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Le montant global des allocations des ménages baisse, ce qui tire à la baisse les allocations chômage qui dépendent du taux de chômage.

Tableau 4.17. Demande de travail par type (%)

	Travailleurs très qualifiés	Travailleurs semi qualifiés	Travailleurs non qualifiés
Agriculture et sylviculture	2,563	0,482	0,505
Pêche et aquaculture		0,174	0,196
Banane	1,648	-0,246	-0,223
Canne	1,603	-0,286	-0,263
Industries extractives	2,626	0,212	0,234
Industries Agro-alimentaires	0,934	0,091	0,114
Sucre et Rhum	0,713	-0,382	-0,359
Biens manufacturés	1,333	0,150	0,173
Energie	3,420	-0,326	-0,303
Construction	1,632	-0,015	0,008
Commerce	0,591	0,397	0,420
Transports	2,902	-0,209	-0,187
Hébergement et restauration	-0,287	0,311	0,334
Information et communication	1,777	-0,041	-0,018
Activités financières et d'assurance	3,593	-0,449	-0,427
Activités immobilières	1,909	0,740	0,763
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,951	0,073	0,095
Activités de services administratifs	0,455	0,353	0,376
Autres activités de services	0,655	0,091	0,114

Par ailleurs, il se produit un effet indirect sur la demande de travailleurs hexagonaux très qualifiés. Puisque les travailleurs natifs qualifiés coûtent moins chers, les travailleurs qualifiés hexagonaux sont moins demandés. Leur prime de salaire diminue (-0,6%) ce qui se répercute par une baisse du taux de salaire (-0,2%).

En raison de la baisse du taux de salaire des travailleurs hexagonaux, et avec le surplus d'activité généré par la hausse de la demande de produits locaux, les entreprises vont alors embaucher davantage ce type de travailleurs dans certains secteurs d'activité : le commerce

(+0,6%), la restauration (1,2%), les services administratifs (0,7%), les activités immobilières (0,3%), et autres service administratif (0,1%).

Tableau 4.18. Demande de travail par origine (%)

	Travailleurs hexagonaux	Travailleurs natifs
Agriculture et sylviculture	-0,686	2,678
Pêche et aquaculture	-1,278	1,749
Banane	-1,314	1,705
Canne	-1,204	3,445
Industries extractives	-0,152	1,193
Industries Agro-alimentaires	-0,818	1,073
Sucre et Rhum	-0,349	1,725
Biens manufacturés	-2,713	4,602
Energie	-0,863	2,568
Construction	0,649	0,556
Commerce	-2,137	4,762
Transports	1,173	-1,021
Hébergement et restauration	-1,016	2,928
Information et communication	-3,049	5,851
Activités financières et d'assurance	0,253	2,630
Activités immobilières	-0,198	1,463
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	0,675	0,350
Activités de services administratifs	0,060	0,927

Au total, l'offre de travail des natifs augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%) ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire.

En raison de la baisse des charges des très qualifiés, on s'attend à ce que les coûts de production diminuent. C'est le cas dans la plupart des secteurs de production. Ces baisses se répercutent sur les prix d'achat des biens qui diminuent.

Tableau 4.19. Coût des facteurs et prix locaux (%)

	Prix des produits locaux	Coûts de production
Agriculture et sylviculture	0,179	0,276
Pêche et aquaculture	-0,159	-0,124
Banane	0,172	-0,261
Canne		-0,317
Industries extractives	-0,185	-0,161
Industries Agro-alimentaires	-0,034	-0,173
Sucre et Rhum	0,122	-0,434
Biens manufacturés	-0,070	-0,154
Energie	0,012	-0,728
Construction	-0,101	-0,150
Commerce	-0,031	0,099
Transports	-0,244	-0,748
Hébergement et restauration	0,027	0,111
Information et communication	-0,412	-0,693
Activités financières et d'assurance	-1,216	-1,493
Activités immobilières	0,436	0,548
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	-0,202	-0,231
Activités de services administratifs	-0,007	0,119
Administration publique, sécurité sociale obligatoire	0,718	1,011
Enseignement, santé humaine et action sociale	0,507	0,624
Autres activités de services	-0,076	-0,057

Enfin, notons que la mesure génère des résultats positifs. Notre scénario a porté sur une baisse de 20% des taux de cotisations. Ceci représente environ 11,7 millions d'euros.

L'afflux de main d'œuvre qualifiée stimule l'activité qui génère une baisse du taux de chômage mais aussi de la croissance. La richesse générée s'élève à environ 15,9 millions d'euros. L'effet multiplicateur de la mesure est donc de 1,36.

4. Conclusion et propositions

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. Au commencement était le peuple premier des Taïnos. La terre a été conquise par les indiens Caraïbes qui ont éliminé les Arawaks. Puis les européens ont immigré et ont tenté de réduire les Kalinagos en esclavage. Les engagés français de 36 mois ont été ensuite remplacé par les esclaves noirs d'Afrique. Ensuite, vint le tour des engagés indiens à la fin du 19^e siècle pour remplacer les esclaves noirs,...

Dans les prémices de la départementalisation de 1946, l'Etat a orchestré l'afflux de main d'œuvre de l'hexagone et mis en place la prime des fonctionnaires. Quelques années plus tard, pour répondre à son besoin de main d'œuvre de l'hexagone, l'Etat a organisé l'émigration de la population des outre-mer au moyen du BUMIDOM.

Les mouvements migratoires se sont poursuivis jusqu'à nos jours. Tandis que les entreprises locales recrutent des travailleurs très qualifiés sur le marché national, les qualifiés locaux sont en proie à un phénomène de discrimination : les hexagonaux sont préférés aux locaux.

Selon l'enquête que nous avons réalisée, les principales raisons évoquées par les entreprises sont qu'il y a un manque d'expérience, de compétences ou de qualifications de la main d'œuvre locale. Cette discrimination évoquée dans la littérature a plusieurs conséquences. Les très qualifiés peuvent se déclasser sur des postes moins qualifiés. La concurrence accrue sur ce type de poste tire alors à la baisse les salaires et creuse davantage l'écart entre les hauts revenus et les bas revenus. Ils peuvent aussi se reconvertir dans d'autres emplois ou ils peuvent encore partir et tenter leur chance ailleurs. Cette fuite des cerveaux a plusieurs implications. D'une part, cela réduit le capital humain de la société. D'autre part, cela contribue à la baisse de la démographie. Les cerveaux qui parviennent à s'insérer sur les marchés du travail extérieurs sont aussi ceux qui reviennent le moins. Tout se passe comme si l'hexagone gardait les plus qualifiés. On estime la population originaire d'outre-mer vivant dans l'hexagone à 365 000 personnes.

Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait être une chance pour le territoire si ceux-ci retournent au pays. Non seulement cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales, mais cela participerait en plus à la hausse de la démographie. Compte tenu de la « préférence » des entreprises pour la main d'œuvre hexagonale, nous avons testé l'hypothèse d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés natifs pour inciter les entreprises à les embaucher.

Selon une enquête réalisée en 2023 auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une enquête réalisée en 2024 auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne. Aussi, nous avons simulé à partir d'un modèle économique les effets économiques de la mise en place de ce type de mesure. A titre d'illustration, nous avons supposé une baisse de 20% des charges patronales des très qualifiés natifs. Dans notre simulation, cette mesure est financée par la collectivité locale.

Selon nos résultats, la baisse des cotisations augmente la demande de travailleurs natifs. Puisqu'ils sont plus demandés, leur prime de négociation de salaire augmente (+2,1%) puis le taux de salaire (0,8%). Puisque les natifs sont préférés aux hexagonaux, l'offre de travail des natifs augmente (4,7%) et celle des hexagonaux diminue (-0,6%). L'offre totale de travail augmente finalement (+0,5%) ce qui contribue à soutenir la démographie du territoire. La hausse des revenus des ménages entraîne ensuite une hausse de leurs dépenses de consommation. Ceci stimule la production ce qui génère une hausse du taux de croissance de l'économie (+0,18%). En outre, la hausse de la demande de travail s'accompagne d'une baisse du nombre de chômeurs (-0,3%). Enfin, notons que la mesure génère globalement des résultats positifs. L'effet multiplicateur de la mesure est d'environ 1,36.

Au regard de la littérature sur les élasticités dans les cas de discrimination de genre, nous avons postulé une élasticité relativement élevée. Si l'on considère dans un second exercice une élasticité faible de 0,5 traduisant une faible substitution des travailleurs natifs/hexagonaux, il se produirait non pas un reflux des travailleurs hexagonaux mais un afflux. Ils seraient en hausse (+0,49%) avec une prime de salaire plus importante (0,2% contre -0,6% dans le cas précédent). Cela n'empêcherait pas toutefois que l'offre de travail des natifs serait en hausse également, de 4% (contre 4,7% dans le cas précédent). Leur prime de négociation de salaire augmenterait aussi de 0,7% (contre +2,1% dans le cas précédent). Autrement dit, même si l'on suppose une très forte préférence des entreprises pour les travailleurs hexagonaux, l'exonération pourrait soutenir le retour des natifs.

Par conséquent, plus la discrimination envers les natifs est élevée, plus il faudrait augmenter le niveau de subvention pour inciter à l'embauche de natifs. En outre, soulignons que nous ne distinguons pas les ménages selon leur origine. Or, les deux types de ménages n'ont peut-être pas la même structure de consommation, la même sensibilité au « consommer local ». Aussi, ce travail devrait être prolongé avec la prise en compte de cette distinction au niveau des ménages, ce qui pourrait permettre d'obtenir une évaluation plus rigoureuse des impacts économiques, même si les résultats ne devraient que peu changer. En effet, les travailleurs très qualifiés originaires de l'hexagone ne représentent finalement que 4% de la population globale de la Guadeloupe.

14. Mettre en place une exonération de charges sur les travailleurs qualifiés natifs pour inciter à l'embauche dans les entreprises. Cela permettrait de lutter contre les

discriminations dont sont victimes les ultramarins, augmenter la taille de la démographie qui est en baisse et tirer profit de la fuite des cerveaux.

15. Le niveau de développement du territoire est un facteur influençant les mouvements migratoires. En plus du salaire, c'est un élément qui peut influencer les décisions des travailleurs. Pour éviter un départ des natifs de retour, il est nécessaire d'investir sur le développement du territoire pour les inciter à rester en augmentant notamment la qualité des infrastructures ou des services.

Conclusion générale

La départementalisation de 1946, au sortir de la seconde guerre mondiale, a été suivie d'une vague de politiques visant à développer les outre-mer. Des efforts ont été nombreux dans la construction d'infrastructures de base, de modernisation, mais également sur le volet sanitaire. Aujourd'hui sur le plan économique les importants moyens déployés par l'Etat français dans les territoires ultramarins (aux alentours des 20 milliards d'euros) peinent à garantir leur développement harmonieux. Peut-on dire que les outre-mer coûtent chers quand ce sont des territoires qui enregistrent des taux de pauvreté élevés ? Par contre, on peut noter que ce sont des territoires qui creusent des inégalités, où les écarts entre les revenus élevés et les revenus modestes sont les plus grands. Il est probable que les dispositifs d'intervention alimentent des situations de rente et des comportements de captation de marge de la part de certains acteurs. Le cas échéant, les politiques publiques pèchent par manque d'efficacité. L'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire semble nécessaire pour parvenir à un développement vertueux. Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques alimentent les tensions entre les outre-mer et l'Etat, et également pour éviter que ces difficultés ne viennent fracturer la société guadeloupéenne elle-même partagée entre les partisans d'une autonomie, ceux d'une assimilation à la France dans son ensemble, ceux d'une indépendance et ceux d'un statu quo. Cependant, tous s'accordent à vouloir panser le mal développement de ce pays, et penser le pays à l'aune d'une recherche d'efficacité et de résultats probants.

Il a été question dans ce rapport de rechercher les voies d'un développement soutenable qui réponde au « sens du pays », un développement RED (responsable, endogène et durable). Il s'est agi de déterminer un développement endogène qui repose sur les ressources produites par le territoire, un développement durable qui tienne compte des enjeux d'inégalités, environnementaux et démographiques, un développement responsable qui engage les acteurs à adopter des comportements vertueux. Le critère fondamental à nos yeux qui cimenter ces objectifs est celui de l'efficacité. Aussi, nous avons systématiquement évalué les effets attendus de la mise en place de chacune des propositions formulées.

Les départements d'outre-mer bénéficient de tout un ensemble de dispositifs fiscaux et budgétaires spécifiques ayant pour but de favoriser leur développement. Parmi ceux-ci, on dénombre l'octroi de mer. Introduit en Martinique en 1670, il est l'un des plus anciens systèmes d'imposition existant en France. Aujourd'hui, tenue pour responsable de la vie chère par l'Etat et à une heure où la dette française s'est alourdie dangereusement, la France propose une réforme de la taxe (dont la gestion est à la charge des collectivités) qui pourrait être remplacée par une TVA (dont la gestion est à la charge de l'Etat) pour lutter contre la vie chère. Cependant, il existe une multitude de marges qui s'accumulent le long du canal d'approvisionnement des produits importés et qui gonflent finalement les prix. Dans le circuit long, une quinzaine d'intermédiaires permettent d'acheminer les produits importés dont il conviendrait d'en évaluer le poids sur les prix. Par ailleurs, l'octroi de mer est une taxe et comme toute taxe, elle pèse sur les prix. Une suppression de la taxe conduirait donc à augmenter le pouvoir d'achat des ménages

les plus modestes, tels que les chômeurs et les retraités. Aussi, le nombre de ménages sous le seuil de pauvreté diminuerait. Cependant, les entreprises locales soumises à davantage de concurrence perdraient en compétitivité, en activité ce qui réduirait l'emploi. Les collectivités locales perdraient davantage de ressources financières. Au total, il y aurait une récession désappauvrissante, un recul économique qui permettrait paradoxalement une réduction de la pauvreté monétaire.

La taxe offre plusieurs atouts. Elle a un potentiel qui n'a aucun équivalent dans la législation française. Elle permet d'affecter le comportement de plusieurs acteurs, de viser plusieurs objectifs simultanément et offre de grandes opportunités commerciales. L'octroi de mer est un levier de politique économique qui dote les collectivités locales d'une autonomie fiscale. Il permet de mettre en œuvre une politique contracyclique, une politique qui va à l'encontre du cycle économique. Par exemple, en période de récession, on peut baisser les taux de taxe pour limiter les effets de la crise et accompagner la reprise. On peut établir de barrières douanières temporaires pour permettre à ces industries de se développer suffisamment. Dans le même ordre d'idées, l'octroi de mer aide à orienter le développement économique dans un certain sens en soutenant un secteur en particulier biodiversité, énergie renouvelables, protection de l'environnement, promotion de la souveraineté alimentaire... La mise en place d'une taxe engendre des distorsions dans le comportement des acteurs économiques, ces distorsions étant accentuées par le niveau d'élasticité. On peut ajuster les taux de taxe sur les produits les plus consommés par les ménages modestes ou ceux pour lesquels ils sont les plus sensibles afin de soutenir leur pouvoir d'achat. Si le régime a été critiqué à plusieurs reprises par les pays du CARIFORUM et par certains pays d'Afrique orientale et australe, c'est une taxe qui constituerait un levier dans le cadre de la coopération régionale des DOM et donc la mise en place d'accords commerciaux avec des pays tiers. Enfin, une part du produit permet de financer les dépenses en investissement au titre du FRDE, mais qui demeure marginale pour l'heure. D'une part, les travaux d'aménagement, d'infrastructures sont des éléments qui jouent fortement dans l'attractivité du territoire tant sur le plan touristique que sur celui du retour au pays, les natifs étant à la recherche d'une qualité de vie. D'autre part, les dépenses en BTP ont des effets d'entraînement importants. Le secteur de la construction dont l'activité mobilise un grand nombre de secteurs et d'emplois est générateur de revenus. Cependant, tous ces atouts sont encore largement sous-exploités et montrent que l'octroi de mer peut participer grandement à une recherche d'efficacité du système.

L'un des résultats majeurs que l'on obtient autour de la suppression de l'octroi de mer est qu'elle génère une réduction de la pauvreté monétaire mais au prix d'une récession économique génératrice de chômage. Or, le chômage est la principale cause de la pauvreté monétaire. Si le recul de la pauvreté monétaire est obtenu par une baisse des prix, cette réforme ne génère pas de création de richesses ni d'emplois et accroît la dépendance à l'extérieur en raison d'une hausse des importations. Aussi, nous avons évalué les effets d'une proposition s'articulant autour de la mise en place d'une allocation destinée aux ménages modestes. Plus précisément, nous avons évalué le scénario d'une allocation financée par le produit de la TVA, scénario qui vise un double objectif. En premier lieu, il s'agit d'augmenter les revenus des ménages modestes en leur fournissant cette allocation. En second lieu, cette allocation est réservée à une

consommation de biens et services d'origine locale. Il s'agit alors de fournir un surplus d'activité aux branches locales, ce qui permettrait de créer de l'emploi. Ce scénario qui crée une boucle vertueuse autoalimentée entraînerait un recul du taux de chômage qui s'accompagnerait d'une réduction du nombre de bénéficiaires du RSA et donc d'une économie en termes d'allocation chômage pour les comptes publics des collectivités locales. Surtout, il offrirait des débouchés aux entreprises locales, ce qui est nécessaire pour atteindre la souveraineté alimentaire. Pour rappel de la loi, notons que l'article 294-1 du CGI prévoit l'exonération de TVA dans les territoires de Guyane et Mayotte. Une intégration du territoire à l'article permettrait de mettre en œuvre le dispositif.

Le territoire est soumis à plusieurs enjeux de santé publique qui concerne également l'environnement. En 2019, 58 % des résidents âgés de 15 ans ou plus en Guadeloupe déclaraient jouir d'une bonne ou très bonne santé contre 71 % dans l'hexagone (Insee, 2021). Le surpoids et l'obésité constituent des défis importants pour la population locale qui compte 52 % de résidents touchés contre 47% dans l'hexagone. Par ailleurs, l'épisode pandémique a montré que la propagation des virus est facilitée par le déplacement des populations. Si le tourisme a été un accélérateur de la pandémie, ce secteur fut également l'une des principales victimes. La fermeture des frontières, les restrictions de déplacements pénalisent les activités touristiques et ont des conséquences importantes sur le reste des économies. Compte tenu de la circulation de plus en grande des individus, nous avons considéré un dispositif qui pourrait contribuer au soin de la population sans pour autant empêcher la circulation des individus. Nous avons mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population et constitué par la méthode des quotas. Selon les résultats d'enquête, la taxe est relativement bien acceptée par la population résidente (70%) et touristique (54%). Nous montrons qu'un tel dispositif permettrait de fournir davantage de moyens aux activités hospitalières, de stimuler l'activité de production des branches dans le reste de l'économie, et générer des revenus qui permettraient finalement de réduire la pauvreté monétaire.

Le territoire est en proie à d'autres enjeux de santé publique qui vulnérabilisent davantage les guadeloupéens. Entre 1972 et 1993, le pesticide chlordécone a été employé en Guadeloupe dans le but de lutter contre un insecte ravageur des bananeraies. L'ensemble des organismes vivants (hommes, animaux, plantes, fruits et légumes) de la terre et des zones côtières sont contaminés. Il faudrait 700 ans pour que la molécule disparaisse complètement de façon naturelle. Outre la chlordécone, les pays caribéens et latino-américains sont également affectés par un autre phénomène polluant. Depuis une dizaine d'années, ils sont victimes d'échouement massif et sporadique de sargasses sur les côtes entraînant avec elles des conséquences majeures : accessibilité difficile à certaines zones, plages ou ports, activités de pêche perturbées, impact sur les fréquentations touristiques, baisse de l'activité de restauration sur le littoral, corrosion accélérée des matériaux, impacts sur la biodiversité, émanations de gaz toxiques aux odeurs nauséabondes pouvant entraîner des éruptions cutanées, des maux de tête irritants, des nausées et des problèmes respiratoires,...

L'une des solutions proposées par un groupe de chimistes est la production de charbon actif à partir de sargasse pour séquestrer les molécules de chlordécone contenues dans les terres. Pour

en mesurer les effets économiques, nous avons développé un modèle qui intègre un secteur d'activité de production de charbon actif. Nous avons fabriqué en laboratoire le charbon actif à base de sargasse et à base de coques de noix de coco et simulé la mise en place d'une industrie de production de charbon actif destiné à dépolluer les terres agricoles. Selon nos résultats de simulation, on observe qu'une hausse de la production et de l'utilisation du charbon actif permet de dépolluer les terres et exerce un effet positif sur l'ensemble de l'économie guadeloupéenne. En outre, la variabilité du stock de sargasse, dont la disposition est aléatoire, peut être corrigée en compensant la baisse d'afflux d'algues par le recours aux coques de noix de coco. Ces déchets verts constituent par ailleurs une autre source de pollution quand ils sont jetés dans les mangroves et les forêts. Dans un autre scénario, nous avons simulé l'introduction d'une subvention pour inciter l'achat de charbon actif pour dépolluer les terres. Cette subvention est destinée à l'usage de charbon actif dans le secteur agricole. Nous postulons que cette subvention pourrait notamment être intégrée au plan chlordécone mené par l'Etat, au plan sargasse ou également financée par le privé. Une enquête sur le consentement à payer menée auprès des entreprises, des touristes et des résidents révèle en effet que les populations seraient globalement favorables à une participation financière. Selon nos résultats, cela stimulerait la production de charbon actif qui utiliserait davantage d'algues sargasses pour produire du charbon actif. L'effet combiné de cette mesure a des impacts positifs sur le PIB et l'emploi.

La Guadeloupe est une terre de migration. Elle s'est construite au fur et à mesure des mouvements des populations. L'un des problèmes majeurs auxquels elle est confrontée est le vieillissement de la population et l'émigration de la population. Sur le marché du travail, les discriminations dont sont victimes les guadeloupéens les poussent à fuir vers les marchés du travail extérieurs, notamment de l'hexagone. Il se produit donc une fuite des cerveaux qui participe à la baisse de la démographie du territoire. Toutefois, la fuite des cerveaux pourrait se révéler être une chance si ceux-ci retournent au pays. Non seulement, cela permettrait d'accroître la productivité des entreprises locales et le capital humain. En plus, cela participerait à la hausse de la démographie. Compte tenu de la préférence pour la main d'œuvre hexagonale sur les postes qualifiés, nous avons testé l'hypothèse d'une exonération de charges sur les salaires des très qualifiés natifs pour inciter les entreprises à les embaucher. Selon une enquête que nous avons réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population, 86% des sondés s'estiment favorables à ce type de mesure. Selon une autre enquête réalisée auprès d'un échantillon de 300 entreprises, 95% d'entre elles jugent la mesure bonne voire très bonne. Nous avons utilisé un modèle de simulation pour mesurer les effets économiques d'une telle mesure. Nos résultats révèlent que la baisse des cotisations augmenterait la demande de travailleurs natifs. L'offre de travail des natifs pourrait augmenter, ce qui contribuerait à soutenir la démographie du territoire. Les natifs plus demandés pourraient obtenir des hausses de salaire dans la négociation. La hausse des revenus des ménages entraînerait alors davantage d'activité de production de l'économie et d'emploi. Le taux de croissance du PIB augmenterait, accompagné d'une réduction du chômage.

Annexes

Le cadre méthodologique du Chapitre 1

Liste A des produits visés à l'article 1er, paragraphe 2, point a), suivant la classification de la nomenclature du tarif douanier commun

0105 11, 0201, 0203, 0207, 0208, 0210 12 19, 0302, 0304, 0305 49 80, 0306, 0307 91, 0307 99, 0403 sauf 0403 10, 0407, 0408, 0409, 0702, 0704, 0705 19, 0706100010, 0707 00 05, 0709 60 10, 0709 60 99, 0709 99 90, 0713, 0714, 0804 30 00, 0805 50 90, 0807 11, 0807 19, 0904 22 00, 0910 91, 1106, 1601, 1602, 1604 20, 1806 31, 1806 32 10, 1806 32 90, 1806 90 31, 1806 90 60, 1901 20, 1902 11, 1902 19, 2103 30 90, 2103 90 30, 2103 90 90, 2105, 2106, 2201 10 90, 2201 90, 2202 91, 2202 99 sauf 2202 99 19, 2207 10, 2207 20 00, 2208 40, 2209 00 91, 2309 90 sauf 2309904189, 2309 90 51 (2), 2309909639 et 2309909695 (2), 2505, 2517 10, 2523 29, 2712 10 90, 2804, 2806, 2811, 2814, 2828, 2833, 2834, 2836, 2853 00 10, 3101, 3102, 3103, 3104, 3105, 3208, 3209, 3303 00 90, 3304 99 00, 3305 10, 3401, 3402, 3406, 3808, 3820 00 00, 3917 sauf 3917 10 10, 3919, 3920, 3923, 3925 30, 3925 90, 3926 90, 4407 11, 4407 21 à 4407 29, 4407 99, 4418 10, 4418 20, 4418 90, 4818, 4819 10 00, 4821 10, 4821 90, 4910, 4911 10, 6303 12, 6306 12, 6306 19, 6306 30, 6307 90 98, 6810 sauf 6810 11 10, 7003 12 99, 7003 19 90, 7003 20, 7213 10, 7213 91 10, 7214 20, 7214 99 10, 7308 90 59, 7308 90 98, 7310 10, 7314 sauf 7314 12, 7610 10, 7610 90 90, 7616 99 90, 8419 19, 8903 99 10, 8907 90 00, 9001 50, 9004 10 10, 9004 90 10, 9004 90 90, 9403 70 00, 9404 10, 9404 21, 9406 00 20, 9506 99 90.

Liste B des produits visés à l'article 1er, paragraphe 2, point b), suivant la classification de la nomenclature du tarif douanier commun

0403 10, 0901 21, 0901 22, 1006 30, 1006 40, 1101, 1701, 1905, 2007, 2009 sauf 2009119190, 2009119998, 2009199899, 2009491990, 2009493091, 2009499990, 2009611000, 2009719990, 2009791990, 2009799820, 2009891990, 2009896990, 2009897313, 2009897399, 2009897999, 2009899690, 2009899729, 2009899799, 2009899999, 2009902980, 2009904900, 2009905180, 2009905939, 2009905990 et 2009909700, 2202 10 00, 2202 99 19, 2203, 2208 70, 2208 90, 3925 10 00, 7009 91, 7009 92, 8421 21 00.

Le modèle : Clodyn, un MEGC pour les DOM.

Pour traiter la problématique de l'impact de la suppression de l'octroi de mer, nous avons développé un modèle d'équilibre général calculable en dynamique séquentielle. Le modèle *CloDyn*¹³ que nous utilisons fournit une représentation fine des principales structures de l'économie guadeloupéenne et incorpore un ensemble de particularités des économies ultramarines.

¹³ Voir Mathouraparsad (2011) pour une présentation complète.

Inspiré du modèle PEP 1-t¹⁴ de Decaluwé et al. (2011), *Clodyn* se distingue, toutefois, radicalement des modèles d'équilibre général « standard » car il incorpore un ensemble de dimensions qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans la littérature. Sans qu'aucune de ces dimensions ne soit nouvelle en elle-même, l'originalité de notre approche réside dans leur juxtaposition et leur intégration dans un même modèle. Ce faisant, nous croyons que *Clodyn* peut approcher la réalité des économies domiennes d'une manière beaucoup plus satisfaisante que les approches partielles proposées jusqu'à présent dans la littérature. On s'apercevra ainsi que les idées d'économie de rente proposée par Poirine [(Poirine (1993), p. 1169], ou de superstructure de serre de Naudet [Naudet (2006), p.2], peuvent être incorporées dans un modèle mathématiquement cohérent et rigoureux qui captera en outre des situations de monopole et de rigidités sur les prix et sur les salaires tout en permettant un sous-emploi keynésien. Autrement dit, notre modèle permettra de capter toutes les caractéristiques du « syndrome domien » et d'expliquer le fonctionnement des économies de consommation de masse en outre-mer dans un contexte de prix élevés, de rigidité salariale partielle et de chômage important.

Par rapport au modèle d'équilibre général « standard », *Clodyn* se démarque dans plusieurs domaines. Il capte une segmentation du marché du travail avec rigidité salariale dans le secteur public, tout en permettant un chômage structurel et d'attente. Il s'éloigne des approches néo-classique de fonctionnement des marchés en postulant des situations de pseudo-monopole et de comportement collusif dans certains secteurs. Il postule des mécanismes de fixation de prix et de mécanismes de subvention implicites de certaines activités de production. Finalement il incorpore un mécanisme rigoureux d'allocation du capital et de l'investissement dans la définition du sentier de croissance de l'économie.

CloDyn compte deux facteurs de production composites : le capital et le travail tous deux désagrégés en deux types de catégories. L'économie dispose donc de quatre types de facteurs de production. Il y a du capital physique dans toutes les branches et de la terre dans les secteurs agricoles. Chaque branche peut utiliser deux types de main-d'œuvre. Des travailleurs non qualifiés (à « bas salaires ») ou des travailleurs qualifiés (dit « autres salaires »). Dans la construction du cadre comptable appelé Matrice de Comptabilité Sociale (notée MCS), les travailleurs à bas salaires sont rémunérés au voisinage du SMIC. Nous supposons en outre que les salaires des travailleurs non qualifiés sont rigides à la baisse et nous tiendrons compte d'une sous-utilisation de la main d'œuvre en admettant l'existence de chômage pour chacune des catégories d'emploi.

Le modèle compte sept agents ou institutions : les ménages, les entreprises, les entreprises individuelles, l'administration publique centrale, l'administration publique locale, les touristes et le reste du Monde. À souligner, le rôle particulier que jouera l'agent « Touristes » dans le modèle. Les ressources de cet agent seront fixées de manière exogène mais le comportement de consommation du « Touriste » sera évidemment différent du ménage guadeloupéen. En

¹⁴ PEP (Poverty and Economic Policy) est un réseau de recherche.

outre, nous accordons une attention particulière aux administrations publiques locales puisque qu'elles retirent une partie non négligeable de leurs moyens d'action des taxes locales et en particulier de l'octroi de mer.

Les modifications de la législation fiscale locale devraient se faire probablement de façon progressive. Aussi, il nous paraît indispensable de recourir à un modèle dynamique pour étudier les conséquences des réformes envisagées car l'avantage de ce type d'approche est de pouvoir analyser les effets au cours du temps et de simuler des stratégies d'accompagnement.

1. Les structures de marché dans Clodyn

Dans la MCS de 2005 que nous avons construite, les branches d'activité sont au nombre de 24. L'étude des coefficients de cette matrice nous permet de faire apparaître la structure particulière de l'économie de la Guadeloupe. Comme dans d'autres économies dominiennes, il s'agit d'une économie fortement tertiaire où les services marchands et non marchands jouent un rôle prépondérant. Ainsi, le secteur ayant la plus forte contribution au PIB en 2005 est « éducation-santé » avec 24%, suivi de « commerce » (21%), « autres services aux entreprises », (17%) et des « activités immobilières » (15%). Le poids des activités publiques est relativement grand compte tenu du fait que leur contribution au PIB en termes de production était de 37% en 2005. Le reste des services marchands contribuait, quant à lui, pour plus de la moitié (52%) à la production de richesses.

Plusieurs types de structure de marché cohabitent dans les territoires dominiens. Si la plupart des secteurs d'activité sont supposés être en situation de concurrence pure et parfaite, certains sont en situation de concurrence oligopolistique, voire monopolistique. C'est en particulier le cas des secteurs du commerce, du carburant et de la télécommunication¹⁵. L'exiguïté du territoire favorise l'apparition de barrières à l'entrée de nouveaux concurrents étrangers ou locaux. Ainsi, l'existence de comportement de concurrence imparfaite est presque inévitable dans les économies insulaires. L'apparition de comportement collusif implique alors l'existence de rentes de monopole ou d'oligopole qui influencent le niveau des prix.

Pour modéliser les marchés en concurrence imparfaite, nous avons choisi de suivre les idées de Cockburn, Decaluwé et Dostie [(1998), p.396] en adoptant un comportement à la Cournot-Nash¹⁶. En situation de concurrence imparfaite (ici oligopole dans la spécification), il y a une rigidité sur le prix. Celle-ci est définie par l'équation de Lerner :

$$\frac{PL_{i,t} - MC_{i,t}}{PL_{i,t}} = \frac{1}{NF_{i,t} \varepsilon_{i,t}} \quad (1)$$

Avec $MC_{i,t}$ le coût marginal de production du produit i vendu sur le marché local à la période t , $PL_{i,t}$ le prix du produit local i (excluant toutes taxes sur les produits) à la période t , $\varepsilon_{i,t}$

¹⁵ La crise de 2009 a mis en lumière l'existence de comportements collusifs dans les départements d'outre-mer, en l'occurrence des situations de quasi-monopole dans quelques secteurs clés de l'économie

¹⁶ Voir Dostie, Cockburn et Decaluwé (1996) pour un traitement théorique des différentes structures de marché utilisées dans les MEGC avec concurrence imparfaite.

l'élasticité-prix de la demande du produit i vendu sur le marché étranger à la période t et $NF_{i,t}$ le nombre d'entreprises vendant le produit i sur le marché à la période t .

Étant donné l'hypothèse de petit pays, l'élasticité-prix de la demande d'exportation est supposée exogène. L'élasticité-prix de la demande pour le produit local sur le marché intérieur est endogène dans le modèle.

$$\varepsilon_{i,t} = \frac{D_{i,t}}{D_{i,t} + CL_{i,t}} \left\{ \sigma_i^{MPLO} + (1 - \sigma_i^{MPLO}) \left[\frac{PD_{i,t}}{PC_{i,t}} \frac{D_{i,t}}{Q_{i,t}} \right] \right\} + \frac{CL_{i,t}}{D_{i,t} + CL_{i,t}} \left\{ \sigma_i^C + (1 - \sigma_i^C) \left[\frac{PD_{i,t}}{PQ_{i,t}} \frac{CL_{i,t}}{C_{i,t}} \right] \right\} \quad (2)$$

Avec $D_{i,t}$ la quantité du produit i vendue sur le marché intérieur et non demandé par les consommateurs à la période t , $CL_{i,t}$ la consommation du bien i d'origine locale par les ménages de type h à la période t , σ_i^{MPLO} l'élasticité de substitution (CES – bien composite), σ_i^C l'élasticité de substitution (CES – bien composite), $PD_{i,t}$ le prix du produit local i vendu sur le marché intérieur (incluant toutes les taxes et les marges) à la période t et $PC_{i,t}$ le prix à l'achat du bien composite i payé par les ménages (toutes taxes et marges comprises) à la période t . Les élasticités utilisées dans *Clodyn* ont été empruntées à Mathouraparsad¹⁷ [(2011), pp. 423-441].

2. La demande finale des ménages et la concurrence des importations

La consommation finale des ménages, qui représente plus de 100% du PIB, est le moteur de la croissance. Les biens composites englobent les biens de consommation d'origine locale et ceux d'origine importée. Comme de tradition dans les modèles EGC, le produit composite est spécifiée à l'aide d'une CES à la Armington dans laquelle les produits d'origine locale ou importée sont considérés comme des substituts imparfaits dans les préférences des consommateurs. La demande de produits du ménage est déterminée par la règle suivante :

$$CM_{m,t} = \left[\frac{\beta_m^C}{1 - \beta_m^C} \frac{PD_{m,t}}{PCM_{m,t}} \right]^{\sigma_m^C} CL_{m,t} \quad (3)$$

Avec $CM_{m,t}$ le volume de consommation du bien m d'origine importée demandé par les ménages de type h à la période t , $PCM_{m,t}$ le prix à l'achat du bien i d'origine importée payé par les ménages (toutes taxes et marges comprises) à la période t , $CL_{m,t}$ le volume de consommation du bien m d'origine locale demandé par les ménages de type h à la période t , $PD_{m,t}$ le prix à l'achat du bien i d'origine locale payé par les ménages (toutes taxes et marges comprises) à la période t , σ_m^C l'élasticité de substitution (CES – bien composite) et β_m^C le paramètre distributif (CES – bien composite).

¹⁷ Voir Mathouraparsad (2011) pour une plus large présentation des résultats d'estimation.

Le prix payé par les agents domestiques pour obtenir le produit importé est le prix international du produit, converti en monnaie locale, auquel s'ajoutent les tarifs douaniers, marges et taxes indirectes intérieures. Il faut également ajouter l'octroi de mer qui s'applique sur les consommations de produits importés.

$$PCM_{m,t} = e_t (1 + ttic_{m,t}) (1 + ttac_{m,t}) (1 + tmrg_{m,t}) (1 + ttim_{m,t}) (1 + ttom_{m,t}) PWM_{m,t} \quad (4)$$

Avec $PCM_{i,t}$ le prix des produits étrangers consommés par les ménages à la période t , $ttac_{i,t}$ le taux de taxe d'autres impôts sur produit sur le bien i à la période t , $ttic_{i,t}$ le taux de TVA sur le bien i à la période t , $tmrg_{i,ij,t}$ le taux de marge i appliqué au bien ij à la période t , $ttim_{i,t,t}$ le taux des droits de douane sur le bien importé i à la période t , $ttom_{i,t}$ le taux d'octroi de mer sur le bien importé i à la période t et $PWM_{i,t}$ le prix international des produits étrangers à la période t .

Dans le modèle, la suppression ou la réduction progressive du différentiel de taux d'octroi de mer va donc avoir un impact direct sur le comportement du ménage dans sa décision d'acheter des produits importés au détriment d'une consommation locale. Il tiendra compte du degré perçu d'homogénéité dans la qualité des différents produits disponibles sur le marché. Plus le degré de substitution sera élevé plus une baisse de l'octroi de mer va favoriser la consommation de produits importés au détriment de produits d'origine locale.

Selon l'étude de Mathouraparsad [(2011), pp. 423-441], l'estimation de l'élasticité de substitution entre la consommation d'origine locale et la consommation d'origine importée est évaluée en moyenne à -0,85, et est significative à 10%. Elle est donc inférieure à l'unité.

3. Le fonctionnement du marché du travail dans les économies domiennes

Une autre grande distinction des économies domiennes vis-à-vis de l'hexagone est certainement le fonctionnement du marché du travail. Une des spécificités du marché du travail tient à la préférence apparente pour le secteur public. En effet, il y a une forte concentration en offre d'emploi dans le secteur tertiaire (72,3% dont 40,9% pour les services non marchands) mais aussi d'importantes demandes d'emploi (63,4%). La Guadeloupe affichait un taux de chômage approximativement égal à 26% en 2005.

Pour caractériser le fonctionnement du marché du travail nous avons retenu l'hypothèse d'une segmentation du marché du travail entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé.

3.1. Le secteur public

Nous postulons que les échelles salariales de la fonction publique et apparentées (autres institutions publiques) sont fixées de manière exogène. Par contre, la création d'emplois par le secteur public dépend de la capacité des administrations à payer et sera ainsi reliée à la contrainte budgétaire des administrations publiques et, en définitive, aux règles de « bouclage »

retenues pour chaque scénario. Ainsi, si l'on postule que les collectivités locales doivent simultanément équilibrer leurs budgets dans un contexte de réduction de recettes fiscales (suite par exemple à l'élimination de l'octroi de mer) la conséquence naturelle sera une réduction des dépenses et des services fournis à la population par une contraction de l'emploi public.

Accepter cette hypothèse, si elle est combinée à une majoration des salaires publics par rapport au taux de salaire du secteur privé, revient à nous rapprocher de l'hypothèse formulée par Todaro [Harris et Todaro (1970), p.127] : l'existence d'un boum (ou d'une rente administrative dans notre cas) dans le secteur public aurait tendance à attirer les travailleurs vers le secteur public au détriment du secteur privé et à provoquer une hypertrophie du secteur non-marchand.

3.2.Le secteur privé

Tout se passe comme si les ménages comparaient les salaires versés dans les deux compartiments du marché du travail. S'ils prennent la décision de s'orienter vers le secteur privé, ils ne sont pas certains d'y trouver un emploi. Aussi, ils tiendront compte dans leur salaire privé anticipé de la probabilité d'y trouver un emploi. Ce salaire anticipé est le taux de salaire privé multiplié par la probabilité de trouver un emploi dans le privé. Cette probabilité est approximée par le rapport de la demande totale de travail privé sur l'offre totale de ce travail. La part de main d'œuvre qui n'a pas trouvé d'emploi dans le privé ou le public se retrouve alors au chômage.

Afin de déterminer le niveau de chômage, nous avons retenu une spécification de type « wage curve » qui relie le salaire en niveau au taux de chômage. Selon Blanchflower et Oswald [Blanchflower et Oswald (1995), p.160], plus le taux de chômage est faible, plus le salaire perçu sera élevé. La littérature nous montre que cette approche empirique est compatible avec des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a en outre l'avantage d'éviter les hypothèses extrêmes de plein emploi ou de la rigidité complète des salaires. Dans notre modèle, nous tenons compte de l'effet contagion supposé par Poirine [Poirine (2007), p.16] entre le secteur public et le secteur privé. Par conséquent, à taux de chômage donné, plus le salaire public augmente et plus le salaire privé augmente également. Cette hypothèse est cohérente avec les revendications syndicales que l'on retrouve sur le marché du travail domien et des relèvements des salaires de base dans plusieurs secteurs (télécommunications, banques, énergie,...).

Enfin, l'impact des revendications syndicales sur le niveau des salaires est introduit au moyen d'un modèle de « droit à gérer » à l'image de De Melo et Tarr [De Melo et Tarr (1992), p.124] portant sur les écarts intersectoriels de salaire négociés par secteur.

4. Les revenus et dépenses des ménages et des institutions.

4.1.Les ménages

Le modèle *CloDyn* distingue les ménages, les touristes, plusieurs catégories d'entreprises (entreprises individuelles et les autres), d'administrations (locales et centrales) et le reste du monde.

Dans la MCS, les revenus des ménages sont composés des revenus du capital (5%), des revenus du travail (44%), des revenus du facteur terre (2%), les dividendes des entreprises (10%) et le reste provient des transferts du type loyers mais aussi des transferts des administrations publiques composés de prestations de chômage, des paiements d'intérêts pour la dette publique.

4.2. Les entreprises

En 2005, la Guadeloupe comptabilisait 26 340 entreprises qui employaient 82 560 salariés mais les 3/4 n'ont pas de salariés. Par conséquent, nous avons distingué les TPE (Très Petites Entreprises qui sont des micro-entreprises ou des entreprises individuelles) des autres entreprises.

Dans la MCS, les revenus des entreprises sont composés des revenus du capital (45%), des surprofits (2%) ou encore de dividendes des entreprises (7%). Le reste provient des transferts du type loyers mais aussi des transferts des administrations publiques composés de prestations de chômage, des paiements d'intérêts pour la dette publique.

Le taux d'épargne des entreprises¹⁸ est de 9% et le taux d'imposition est d'environ 14%.

4.3. Les administrations publiques

Nous distinguons deux types d'administration. En premier lieu, il y a les administrations publiques locales (APUL) qui correspondent aux collectivités locales et en second lieu les administrations publiques centrales (APUC) dont les organismes sont rattachés aux ministères. Les APUL jouent un rôle central dans les économies domiennes.

Deux taxes caractérisent surtout leurs recettes : l'octroi de mer (TOM) qui, bien qu'ayant vocation de compenser les surcoûts de production a pour effet finalement de protéger la production locale et la taxe spéciale sur le carburant, l'équivalent local de la TIPP.

La recette fiscale de l'octroi de mer prend la forme suivante :

$$TOM_{m,t} = ttom_{m,t} PWM_{m,t} e_t CM_{m,t} \quad (5)$$

Avec $ttom_{m,t}$, le taux d'octroi de mer sur le bien importé m à la période t , e_t le taux de change¹⁹ à la période t , $TOM_{m,t}$, les recettes de l'APUL provenant des taxes de l'octroi de mer m à la période t , $PWM_{m,t}$, le prix mondial du produit importé m (exprimé en devise étrangère) à la période t et $CM_{m,t}$, la consommation des ménages en biens importés m à la période t .

¹⁸ Le taux d'épargne des entreprises est défini comme le rapport de l'épargne sur la valeur ajoutée.

¹⁹ Par défaut, le taux de change e est utilisé dans le modèle comme numéraire.

Outre les recettes fiscales, les APUL reçoivent des transferts substantiels de l'Europe destinés à financer le développement régional. D'ailleurs, les APUL ont clôturé leurs exercices sur des budgets excédentaires en 2005.

5. Les prix

Certains prix sont fixes dans le modèle : il s'agit des prix des produits exportés, des prix des produits importés, du prix de l'électricité (fixé par l'administration centrale) et du prix du combustible excluant toutes taxes (prix plafond fixé par la préfecture).

Les prix du commerce et des télécommunications sont quant à eux des prix définis par l'équation de Lerner. Ils correspondent à des prix de concurrence imparfaite (oligopole), supérieurs aux prix pratiqués en situation de concurrence parfaite.

6. La dynamique du modèle Clodyn

Le bloc dynamique détermine la façon dont l'économie passe d'une période à une autre, d'un équilibre à un autre. Nous supposons comme Solow que la dynamique du modèle est liée à la croissance démographique de l'économie.

Nous avons estimé plusieurs modèles de croissance démographique et obtenu comme estimation un taux de 0,9% (paramètre significatif à 2%).

La dynamique du modèle est générée par la règle d'accumulation du capital qui est une règle standard dans les modèles néoclassiques. La règle d'accumulation du capital stipule que le stock de capital dans une branche j à la période $t+1$ est égal au stock de la période précédente, moins l'amortissement, plus le volume des investissements de capitaux de la période précédente. La structure sous-jacente est donc que le nouveau capital est en place une période après que l'investissement soit alloué. Le nouveau volume de capital alloué aux branches est proportionnel au stock de capital existant et la proportion varie en fonction du rapport entre le taux de rendement et le coût d'utilisation de ce capital, qui peut être interprété comme le q de Tobin. Cette relation endogénéise les dotations sectorielles en capital :

$$KD_{k,j,t+1} = KD_{k,j,t} (1 - \delta_{k,j}) + IND_{k,j,t} \quad (6)$$

où $IND_{k,j,t}$ est le volume d'investissement en nouveau capital de type k dans le secteur j à la période t , $KD_{k,j,t}$ la demande de capital de la branche j en capital de type k à la période t et $\delta_{k,j}$ est le taux de dépréciation du stock de capital de type k dans la branche j .

Du fait de l'insularité et de l'étroitesse des marchés, la plupart des entreprises domiennes ont du mal à atteindre des niveaux de rentabilité et de compétitivité satisfaisants. Pour Levratto [Levratto (2007), p.294] et Ernatus [Ernatus (2009), p.65], la principale contrainte de

financement des investissements est le manque de fonds propres pour financer leurs investissements. Aussi, elles font face à un coût du crédit élevé et un accès difficile aux marchés financiers.

C'est le manque de rentabilité, des taux d'intérêt et des prix élevés sur le marché intérieur qui contraignent la demande d'investissement dans les branches.

Partant de ces éléments d'analyse, nous adoptons une formalisation de l'allocation du nouveau capital entre les différentes branches à partir d'une version modifiée de la demande d'investissement de Jung et Thorbecke [Jung et Thorbecke (2001), p.13]. Le nouveau volume de capital de type k alloué aux branches des secteurs j est proportionnel au stock existant de capital et la proportion varie selon le ratio du taux de rendement de ce capital sur le coût d'usage de ce capital.

$$IND_{k,bus,t} = \phi_{k,bus} \left[\frac{R_{k,bus,t}}{U_{k,bus,t}} \right]^{\sigma_{k,bus}^{INV}} KD_{k,bus,t} \quad (7)$$

$$U_{k,bus,t} = PK_t^{PRI} (\delta_{k,bus} + IR_t) \quad (8)$$

où IR_t est le taux d'intérêt à la période t , $U_{k,j,t}$ est le coût d'usage du capital de type k dans la branche j à la période t , $\phi_{k,j}$ est le paramètre d'échelle (allocation de l'investissement aux branches), σ_j^{KD} est l'élasticité de substitution et $\delta_{k,j}$ est le taux de dépréciation du capital de type k dans la branche j .

Le coût d'usage du capital dépend du prix du nouveau capital (le coût de remplacement du capital), du taux d'amortissement et du taux d'intérêt. Le rendement du capital reçu par les propriétaires de capital ($R_{k,j,t}$) est déterminé comme un rendement Ricardien²⁰, puisque le capital est supposé être spécifique à chaque branche ; la demande de capital est fixe à la première période selon une règle d'accumulation du capital.

7. Le bouclage

Nous supposons, et ce dès la première période, un bouclage à la Johansen²¹ avec une neutralité du solde budgétaire. Les dépenses publiques deviennent endogènes et permettent aux administrations, dans un souci d'équilibre budgétaire, de conserver un déficit public égal au *Business As Usual* (BAU)²². Tout se passe comme si, à long terme, l'économie locale ne pouvait emprunter auprès des administrations publiques centrales.

²⁰La théorie de Ricardo repose sur l'hypothèse d'immobilité du capital. Un rendement Ricardien provient de l'exploitation par une entreprise d'une ressource rare dont l'offre est limitée, un capital spécifique à la branche d'activité.

²¹En référence à celui qu'il a utilisé dans le modèle construit en 1960.

²² Le BAU est un scénario précisant ce qui se passerait en l'absence de choc sur le long terme.

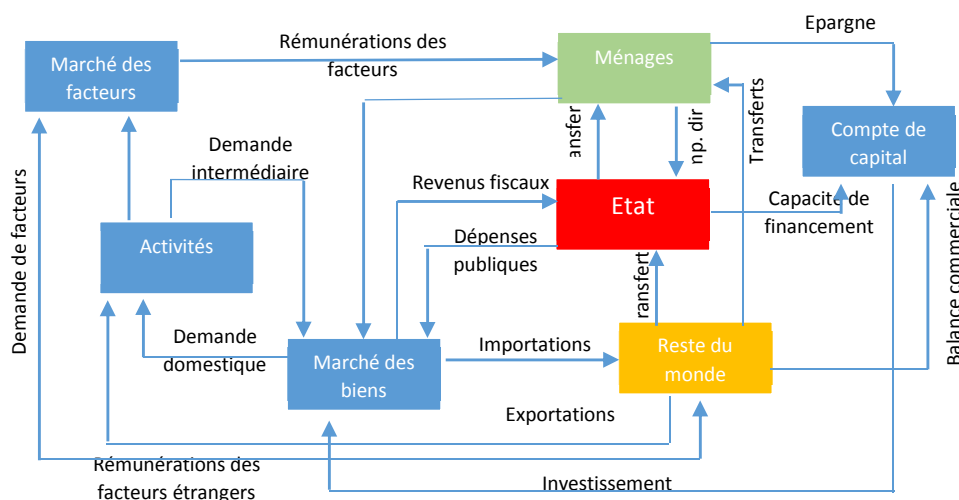
L'équilibre de la balance commerciale est maintenu à son niveau initial : le solde du compte courant en devises étrangères est considéré comme donné. Cette hypothèse peut s'interpréter comme l'obligation des administrations publiques d'atteindre un objectif d'équilibre budgétaire ou l'impossibilité de financer les investissements par des emprunts étrangers. L'accumulation du capital est donc contrainte à avoir recours au seul financement interne.

Par ailleurs, nous supposons que le nombre de firmes est constant et nous ne considérons pas la libre entrée/sortie de firmes. Compte tenu de la petite taille et de la structure des marchés sur le territoire, nous présumons que le système oligopolistique risque de perdurer et que les profits ne s'annulent pas à long terme.

Le cadre méthodologique du Chapitre 2

Le module d'équilibre général calculable pour l'outre-mer que nous avons construit est un instrument d'analyse conçu dans la tradition des modèles néoclassiques d'équilibre général à la Dervis, De Melo et Robinson (1982) et inspiré du modèle PEP-1-1 (Decaluwé et al., 2012). Il vise à retranscrire de manière fidèle les mécanismes économiques et les caractéristiques de ce territoire²³.

Graphique 2.1. Schéma du modèle EGC



La production s'effectue dans une structure imbriquée. Au niveau supérieur, la fonction de production est de type Leontief. Elle combine la valeur ajoutée et les consommations intermédiaires en proportion fixe. Ensuite, aux niveaux inférieurs des fonctions à élasticité de substitution constante (CES) sont adoptées. Tout d'abord, la valeur ajoutée est générée à partir d'un facteur travail composite et d'un facteur capital. Ensuite, une CES combine deux catégories de travail. La désagrégation du facteur travail dans la MCS s'appuie sur l'exploitation des données DADS.

Une autre grande particularité des économies domiennes par rapport à l'Hexagone est le fonctionnement du marché du travail. Le chômage structurellement élevé de l'économie Guadeloupéenne concerne 21 % de la population active. La structure du marché du travail est en réalité toute particulière puisque le secteur tertiaire concentre 80% des emplois (dont 47% pour les services non marchands) et regroupe 63,4 % des demandes d'emploi. Concernant les fonctionnaires, nous avons postulé un taux de surrémunération fixe sur le salaire public qui correspond au taux de majoration déterminé comme une prime de vie chère perçue en plus du salaire public au niveau hexagonal. Ce taux a été calibré à 0,4, pour représenter les 40% de vie chère en Guadeloupe par rapport au salaire public perçu dans l'hexagone. Le modèle distingue des catégories de travailleurs car les conditions salariales sont différentes dans chaque segment

²³ Nous renvoyons le lecteur intéressé à Mathouraparsad (2016) et Mathouraparsad et Decaluwé (2018) pour une présentation plus large des spécificités du territoire.

du marché du travail. Les travailleurs non qualifiés sont rémunérés à un salaire minimum qui est fixé par l'Etat ce qui implique une rigidité du salaire privé des travailleurs non qualifiés. Les travailleurs qualifiés du privé perçoivent un taux de salaire déterminé par une wage curve à la Blanchflower et Oswald (2005). La wage curve est une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général et c'est la raison pour laquelle nous l'avons retenu dans notre modélisation. Ces modèles de formation des salaires fournissent d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation (Layard et Nickell, 1992) ou de salaire d'efficience (Shapiro et Stiglitz, 1984) relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie.

La MCS distingue quatre types de ménages : ménage actif de la fonction publique, ménage actif du privé, ménage retraité et ménage au chômage. Cette distinction nous est parue nécessaire pour tenir compte de la prépondérance de la fonction publique dans ces territoires mais aussi la forte part des ménages modestes parmi les chômeurs. Nous avons utilisé les informations fournies par l'enquête budget des familles (BDF) 2006 pour désagréger les ménages en ce qui concerne leurs ressources et leurs emplois dans la MCS. La consommation $C_{i,h}$ en biens et services i des ménages h est issue d'une fonction LES qui combine différents types de biens et services et prend un niveau de consommation incompressible.

$$C_{i,h}PQ_i = C_{i,h}^{MIN}PQ_i + \gamma_{i,h}^{LES}(CTH_h - \sum_{ij} C_{ij,h}^{MIN}PQ_{ij}) \quad (1)$$

Les prix des biens et services consommés par les ménages sont assujettis notamment à l'octroi de mer et la TVA. La première s'applique à la fois aux produits importés et aux produits locaux mais avec un différentiel nettement au bénéfice de la production locale. Quant à la TVA, il n'y a pas de distinction de taux selon l'origine des produits. Compte tenu de notre objet qui vise à consacrer l'allocation à la consommation de produits locaux, une distinction locale/importée est nécessaire. Aussi, nous postulons que la consommation composite $C_{i,h}$ correspond à une combinaison de produits locaux $CL_{i,h}$ et de produits importés $CM_{i,h}$.

$$C_{i,h} = B_h^{CT} \left[\beta_{i,h}^{CT} CL_{i,h}^{-\rho_{i,h}^{CT}} + (1 - \beta_{i,h}^{CT}) CM_{i,h}^{-\rho_{i,h}^{CT}} \right]^{-\frac{1}{\rho_{i,h}^{CT}}} \quad (2)$$

Cette fonction CES combine les biens locaux payés au prix de marché local PD_i et les biens importés achetés au prix importé PM_i . On suppose que l'allocation TR_{POV} est financée par le produit de recettes fiscales (TVA ou octroi de mer) et redistribuée aux ménages. Cette redistribution est consacrée uniquement à la consommation de produits locaux. Toutefois, il se peut que l'allocation $POVTH_h$ versée aux ménages h ne soit pas suffisante pour satisfaire la consommation du ménage. Aussi, nous distinguons deux types de biens locaux consommés : ceux achetés au moyen de l'allocation $CP_{i,h}$ et ceux dits « complémentaires » achetés au moyen du revenu du ménage $CN_{i,h}$. Les biens locaux sont achetés aux prix PD_i .

Les hypothèses du modèle sont schématisées ainsi :

$$CL_{i,h} = CP_{i,h} + CN_{i,h} \quad (3)$$

$$CP_{i,h}PD_i = \alpha_{i,h}POVTH_h \quad (4)$$

$$POVTH_h = \varphi_h TR_{POV} \quad (5)$$

avec $\alpha_{i,h}$ la part de biens i que permet d'acheter l'allocation par le ménage h , φ_h part de l'allocation totale versée au ménage h (calibrée comme la proportion de ménages pauvres parmi les ménages de catégorie h).

Pour calibrer φ_h , nous avons calculé la composition de la pauvreté par types de ménages (Insee, 2020). Il s'agit essentiellement de chômeurs. Toutefois, si l'on s'intéresse à la composition des ménages pauvres, on peut remarquer que les autres catégories de ménages ne sont pas épargnées. A partir de la part de ménages pauvres dans chaque catégorie de ménages, la répartition du montant total d'allocation distribué aux ménages pauvres a été calibrée ainsi : 55% à destination des chômeurs, 34% des ménages actifs du privé et 11% des retraités. Ceci a permis de déterminer une clé de répartition pour distinguer les ménages pauvres dans la MCS. Nous postulons l'hypothèse que les ménages du secteur public, en raison de la perception d'une prime de vie chère de 40%, ne sont pas sous le seuil de pauvreté.

En ce qui concerne les hypothèses sur le commerce international, la plupart des biens produits localement peuvent être destinés et vendus soit sur le marché domestique soit à l'exportation selon l'hypothèse d'une distribution optimale de la production entre les exportations et les ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés spécifiés selon une fonction CET. S'agissant des produits importés, nous postulons que les produits étrangers (IMP) et locaux (D) sont des substituts imparfaits via l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant les produits importés et les produits locaux pour définir une demande de biens composite (Q) par type de bien i .

$$Q_i = B_i^M \left[\beta_i^M IMP_i^{-\rho_i^M} + (1 - \beta_i^M) D_i^{-\rho_i^M} \right]^{-\frac{1}{\rho_i^M}} \quad (6)$$

Dans l'économie, les importations sont constituées pour partie de biens consommés par les ménages (CM) et de biens importés autre que ceux consommés par les ménages (IMP). L'ensemble des importations (IM) correspond à la somme des deux pour chaque bien i :

$$IM_i = IMP_i + CM_i \quad (7)$$

Les produits locaux sont constitués pour partie de biens consommés par les ménages (CL) et de biens autre que ceux consommés par les ménages (D). L'ensemble de la demande de produits locaux (DD) correspond à la somme des deux pour chaque bien i :

$$DD_i = CL_i + D_i \quad (8)$$

Les administrations sont considérées comme des agents dans le modèle. On distingue l'agent collectivité locale et l'agent Etat. L'agent collectivité locale perçoit des recettes fiscales propres parmi lesquelles l'octroi de mer dont le produit finance le budget des collectivités locales

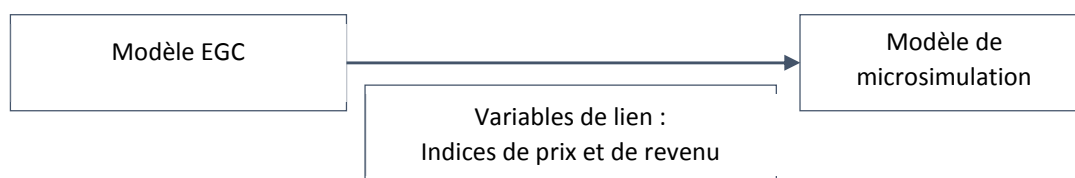
(Région, conseil départemental et communes). L'octroi de mer est une recette fiscale essentielle pour les collectivités locales puisqu'elle contribue à leur procurer une certaine autonomie fiscale et réduit ainsi donc le niveau de transferts de l'Etat. Les recettes de TVA, quant à elles, sont perçues par l'administration centrale. On postule que les dépenses des collectivités locales dépendent de leurs revenus. La dépense publique totale est répartie entre les biens en parts fixes. Ces parts sont calibrées en fonction du vecteur de dépenses des administrations renseignées dans la MCS. Implicitement, la fonction de demande de bien d'investissement est une Cobb-Douglas. Avec un budget de dépenses donné, la quantité demandée de chaque bien par les collectivités varie de façon inversement proportionnelle par rapport au prix du produit. Le produit de l'octroi de mer finance notamment la masse salariale, qui est le premier poste de dépenses des collectivités locales, et les dépenses d'action sociale (cantines, crèches,...). En revanche, on postule que les dépenses de l'Etat dans l'économie locale sont indépendantes des revenus qu'il génère sur le territoire. Elles sont exogènes et répondent à 31 missions et 94 programmes conçus pour les outre-mer et précisés dans le document de politiques transversales. Toutefois, nous postulons que les transferts de l'Etat vers les collectivités dépendent des revenus qu'il génère dans l'économie.

Parmi plusieurs indicateurs que calcule le modèle tels que l'indice des prix de Laspeyres ou le taux de chômage, une variable d'intérêt est le PIB qui nous permettra d'apprécier les effets macroéconomiques. Il peut être défini par plusieurs approches. Nous aborderons l'analyse des résultats au travers du PIB par l'approche de la demande. Les règles de bouclage adoptées portent sur différents éléments. Tout d'abord, Le modèle est spécifié avec capital physique spécifique à chaque secteur. La Guadeloupe étant une économie régionale dont le principal partenaire commercial est la métropole, nous postulons une absence de contrainte extérieure avec une balance commerciale endogène. L'hypothèse de petit pays implique un taux de change fixe qui constitue le numéraire dans le modèle. Ce bouclage permet d'équilibrer l'offre d'épargne à la demande d'investissement tout en postulant que l'investissement total est exogène. En ce qui concerne le déficit public, il est endogène : les dépenses publiques de l'Etat sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène. Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de travail exogène et du chômage. Nous avons postulé un salaire plancher sur le marché des travailleurs non qualifiés avec l'introduction d'un salaire minimum. Le salaire public est fixe et augmenté d'une prime de vie chère par rapport au salaire que perçoivent les fonctionnaires en métropole (ce point est présenté plus bas). Nous postulons une absence de contrainte sur l'épargne de l'Etat, et donc une épargne endogène qui s'interprète comme un Etat qui ne veille pas à un équilibre comptable de ses opérations dans les outre-mer. En revanche, la collectivité se soucie de son équilibre budgétaire notamment pour pouvoir financer sa politique économique. Nous postulons donc une épargne exogène pour tenir compte de cette contrainte.

Le modèle permet d'évaluer les impacts sur la pauvreté monétaire en utilisant l'enquête BDF2006 réalisée auprès de 10 240 ménages en métropole. En Guadeloupe, 850 ménages ont été enquêtés. L'enquête intègre également des coefficients de pondération pour corriger le biais de tirage de l'échantillon des ménages enquêtés. L'enquête vise à reconstituer toute la comptabilité des ménages : dépenses et ressources. En ce qui concerne les dépenses, elles sont

enregistrées et ventilées selon une nomenclature en 900 postes, utilisée par la Comptabilité nationale et pour l'élaboration de l'indice des prix. Toutes les dépenses sont couvertes y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation des biens et services (impôts, taxes, primes d'assurance, transferts interménages, achats de biens d'occasion et remboursement de crédits notamment). En ce qui concerne les ressources des ménages (revenus, prestations sociales, sommes provenant d'autres ménages, héritage, primes de licenciement, loto ...), elles font aussi l'objet d'une étude dans l'enquête. Celle-ci permet de comparer les niveaux de vie et les choix de consommation des diverses catégories de ménage tant sur le plan économique (tendance à long terme et facteurs explicatifs de la consommation) que sociale (études de la pauvreté, des inégalités, etc.). Les comptes économiques étant publiés à un niveau d'agrégation différent de l'enquête BDF, il a fallu réaliser certaines manipulations pour concilier la MCS et l'enquête auprès des ménages et donc procéder à une agrégation des données de l'enquête BDF. Partant des données d'enquête, nous avons adapté la méthodologie de microsimulation top-down suivie par Cockburn et al. (2010) et Banerjee et al. (2015). Pour réaliser les analyses de pauvreté, nous avons procédé à une analyse top-down de type comportementale qui procède en deux étapes. Dans un premier temps, le modèle EGC est simulé. Il permet d'obtenir les vecteurs de prix des biens et de rémunération des ménages²⁴. Dans un second temps, prix et rémunérations sont introduits de façon exogène dans le module de microsimulation. Au niveau microéconomique, nous postulons une fonction de consommation spécifique pour chaque ménage. Celle-ci est affectée par des changements de rémunérations des ménages combinés à des changements dans les prix à la consommation des produits.

Graphique 2.2. L'approche macro-micro



Nous calculons les indices FGT (Foster, Greer et Thorbecke, 1984) qui sont les plus couramment utilisés pour mesurer la pauvreté monétaire. Les indices FGT ont la forme générale suivante :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left[\frac{z - y_j}{z} \right]^\alpha \quad (9)$$

où α est le paramètre d'aversion à l'inégalité au sein du groupe pauvre, y_j est le revenu d'un individu j et z est la ligne de pauvreté.

A côté du taux de pauvreté, nous calculons le taux de grande pauvreté qui est défini comme la part d'individus percevant moins de 50% du revenu médian, soit 473 euros par mois. Dire

²⁴ En l'absence d'informations sur les prix par produit dans l'enquête BDF, nous avons dû calculer des indices de prix dont le niveau d'agrégation coïncide avec le niveau d'agrégation retenu dans l'enquête. Il s'agit d'indices de prix de type Laspeyres sont calculés à partir des prix obtenus dans les simulations.

qu'une politique génère de la croissance ne garantit pas qu'elle profite davantage aux pauvres qu'aux riches. Les indices de croissance pro-pauvre visent à évaluer si la croissance a été bénéfique aux pauvres relativement aux ménages aisés. Dans la littérature, les principaux indices qui permettent d'établir un lien étroit entre la croissance et la pauvreté sont l'indice de Kakwani et Pernia (2001) et l'indice de Ravallion et Chen (2003).

Kakwani et Pernia (2001) considèrent que la croissance est pro-pauvre, dès lors que la croissance génère davantage de richesse aux pauvres par rapport aux non pauvres. Ils proposent un indice de croissance pro-pauvre dite relative qui mesure le degré de la croissance considérée comme étant pro-pauvre. Cet indice ψ est défini par le rapport entre δ l'élasticité globale de la pauvreté à la croissance avec la variation observée de l'inégalité (la modification de la pauvreté, suite à une variation de la croissance ou encore la réduction totale de la pauvreté) et η l'élasticité de croissance de la pauvreté sans variation de l'inégalité. L'indice de croissance pro-pauvre est défini comme suit :

$$\psi = \frac{\delta}{\eta} \quad (10)$$

Si l'indice de Kakwani et Pernia (2001) est inférieur à 0, la croissance est anti-pauvre ; s'il est compris entre 0 et 1/3, la croissance est dite faiblement pro-pauvre ; s'il est compris entre 1/3 et 2/3, la croissance est dite modérément pro-pauvre ; s'il est compris entre 2/3 et 1, la croissance est dite pro pauvre ; enfin s'il supérieur à 1, la croissance est dite fortement pro pauvre.

Ravallion et Chen (2003) définissent également une mesure de la croissance pro-pauvre, dite absolue. Leur mesure est déduite de la moyenne des taux de croissance de chaque percentile. Si, à la suite d'un choc, la distribution se modifie en faveur des pauvres, alors la croissance est dite pro-pauvre. L'indice correspond à la croissance moyenne au sein du groupe pauvre. Il se définit comme suit :

$$\gamma^* = \frac{W_1(z) - W_2(z)}{P_0(z)} \quad (11)$$

Où $W_1(t)$ est l'indice de pauvreté de Watts (1968) avant choc, $W_2(t)$ l'indice de Watts après choc et $P_0(z)$ est l'indice numérique de pauvreté. Si l'indice de Ravallion et Chen (2003) est supérieur au taux de croissance du revenu moyen, la croissance est dite pro-pauvre.

Alors que l'indice de Kakwani et Pernia étudie la variation de la pauvreté totale, l'indice de Ravallion et Chen analyse l'impact d'un choc au niveau de la ligne de pauvreté z de la distribution de revenu de la population.

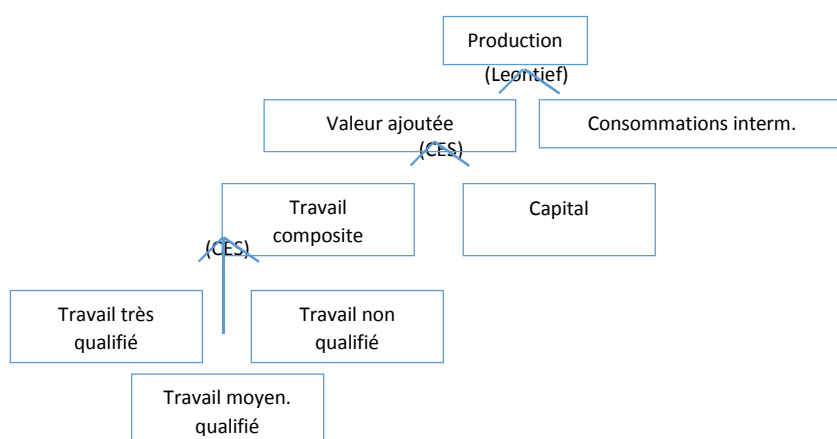
Le cadre méthodologique du Chapitre 3

Le cadre du modèle d'équilibre général calculable est statique. Il est calé sur la Matrice de Comptabilité Sociale de la Guadeloupe. Chaque secteur utilise de nombreux types de facteurs de production : la main-d'œuvre en trois catégories (hautement qualifiée, qualifiée et non qualifiée), le capital physique (équipements et machines) et la terre, qui ne sont pas substituables.

1. Structure de production

La production se déroule dans une structure imbriquée. Comme le montre le Graphique 3.1, à un niveau supérieur, la fonction de production est de type Léontief. Il combine la valeur ajoutée et les consommations intermédiaires dans une proportion fixe. Ensuite, aux niveaux inférieurs, des fonctions à élasticité de substitution constante (CES) sont adoptées. Tout d'abord, la valeur ajoutée est générée à partir d'un facteur composite travail et d'un facteur composite capital. Ensuite, un CES regroupe trois catégories de travail.

Graphique 3.4. Structure de production



2. Activités touristiques

Les touristes sont considérés comme des agents non-résidents ayant le même objectif que les ménages : maximiser leur utilité sur le territoire domestique. Ils ont un budget qui apparaît comme un transfert du reste du monde (CTT). Nous avons utilisé une fonction d'utilité de type Cobb-Douglas qui stipule une dépense de consommation (CT_i) en proportions fixes (α_i^{CT}) payés aux prix composite (PC_i) y compris les diverses taxes sur les produits i . La demande touristique pour chaque bien s'exprime alors par :

$$CT_i PC_i = \alpha_i^{CT} \cdot CTT \quad (1)$$

La contribution de solidarité versée par les voyageurs représente une partie (ε) du budget total des touristes. Le total des recettes correspond à une subvention ($SUBV_{hosp}$) versée à l'hôpital public.

$$SUBV_{hosp} = \varepsilon.CTT \quad (2)$$

La détermination du montant de cette taxe n'est pas une mince affaire et nécessiterait un examen approfondi afin d'en déterminer le juste prix compte tenu de la mise en place par les voyageurs d'une contribution de solidarité. Premièrement, il est important de ne pas nuire à la compétitivité du secteur du tourisme, qui évolue dans un domaine hautement concurrentiel. Deuxièmement, en période de récession, il n'est pas souhaitable de taxer des activités déjà gravement touchées. Selon notre enquête, les gens sont favorables à une contribution de 20 € par voyageur, soit quasiment le prix d'un dîner au restaurant, sans pour autant modifier le budget alloué par les touristes à leurs vacances. A noter que le budget moyen fixé par les touristes en 2018 était de 990 €, selon l'Institut national de la statistique (INSEE). Cette contribution de solidarité représenterait donc environ 2% de leur budget total. Pour l'année 2019, un tel dispositif aurait généré un produit d'un peu plus de 2 millions d'euros.

A titre indicatif, en l'absence d'information pour la Guadeloupe, ces recettes peuvent être relativisées par le fait qu'en région parisienne une journée en réanimation passée par des personnes infectées par le Coronavirus est facturée 2 932 €, et le reste [c'est-à-dire séjours hors réanimation], au tarif moyen des hôpitaux parisiens, est de 1 500 €, sans mutuelle.

3. Le marché du travail

Comme on le sait, l'économie guadeloupéenne n'est pas au plein emploi. Le chômage est structurellement élevé et touche 21 % de la population active en 2019. Le modèle prend en compte cette caractéristique, mais identifie plusieurs catégories de travailleurs puisque les conditions salariales diffèrent selon chaque segment du marché du travail. Premièrement, nous postulons que les travailleurs non qualifiés reçoivent un salaire minimum fixé par l'État. Cela entraîne une rigidité des salaires privés des travailleurs non qualifiés. C'est ce salaire minimum qui explique l'émergence éventuelle du chômage parmi cette catégorie de travailleurs.

Dans la deuxième catégorie, les travailleurs semi-qualifiés du secteur privé reçoivent un taux de salaire déterminé par une courbe de salaire citée par Blanchflower et Oswald (1991). Ce cahier des charges standard permet de prendre en compte le rôle des syndicats qui exercent une certaine pression sur les salaires. En présence de tensions sur le marché du travail, les syndicats auront tendance à réclamer des augmentations de salaires, mais ils ne le feront pas si le chômage est élevé.

En raison de cette rigidité des salaires, le marché ne sera plus équilibré au sens strict de la théorie microéconomique car, au niveau des salaires en vigueur, la taille de l'offre de main d'œuvre dépasse les emplois disponibles. Or, pour un taux de chômage donné, il existe un salaire correspondant à un « équilibre » de sous-emploi.

La troisième catégorie concerne les travailleurs hautement qualifiés. Le marché du travail guadeloupéen se caractérise par un déficit de travailleurs hautement qualifiés, même s'ils existent localement. Schématiquement, c'est comme s'il n'existait pas d'emplois hautement qualifiés pour les travailleurs locaux. Ces travailleurs se contentent alors de catégories d'emploi inférieures à celles des travailleurs semi-qualifiés.

Enfin, le modèle distingue les fonctionnaires. Une particularité du secteur public dans les territoires d'outre-mer est que les fonctionnaires bénéficient de salaires majorés. Ces primes salariales sont régies par la loi du 3 avril 1950 et sont fixées par l'Etat. En termes de modélisation, nous postulons un salaire exogène pour les fonctionnaires qui inclut un taux de prime. Il s'agit d'un coefficient multiplicateur appliqué aux salaires des fonctionnaires de France métropolitaine.

4. Commerce extérieur

La plupart des biens produits localement peuvent être destinés et vendus sur le marché intérieur ou à l'exportation, selon l'hypothèse d'une répartition optimale de la production entre exportations et ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés précisée selon une fonction TEC. Cette élasticité de substitution rend compte du degré d'hétérogénéité des produits vendus selon le marché de destination. Une fonction de demande avec une élasticité-prix finie est également introduite afin de représenter la demande mondiale de produits d'exportation. Autrement dit, nous postulons que la Guadeloupe ne peut accroître sa part de marché qu'à travers une meilleure compétitivité par rapport à ses principaux concurrents.

Concernant les produits importés, nous postulons que les produits étrangers et locaux sont des substituts imparfaits à travers l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant produits importés et produits locaux. Dans le cas des biocarburants, nous postulons que le marché local peut également importer de l'énergie renouvelable qui entre en concurrence avec la production locale. Comme tous les autres produits importés, les biocarburants importés sont soumis à l'octroi de mer.

5. Le comportement des ménages

Nous identifions également un consommateur représentatif. Les ménages perçoivent un revenu composé des revenus du travail et des revenus du capital qu'ils mettent à la disposition des secteurs d'activité. Ils paient des impôts directs et épargnent le reste. La consommation des ménages découle d'une fonction LES qui combine différents types de biens et services.

6. L'Etat et les administrations

Dans le modèle, les administrations sont considérées comme des agents. L'agent de la collectivité locale se distingue de l'agent de l'Etat. L'agent des collectivités territoriales perçoit des recettes fiscales dont deux sont spécifiques aux territoires d'outre-mer : l'octroi de mer et la taxe sur les carburants. Il s'agit d'impôts indirects dont le produit finance les budgets des

collectivités locales (Région, Conseil Départemental et Commune). Ces deux recettes fiscales sont essentielles pour les collectivités locales et contribuent à une certaine autonomie fiscale, réduisant ainsi le niveau des transferts de l'État.

7. Règles de bouclage macroéconomique

Les règles de fermeture macroéconomique adoptées concernent une variété d'éléments. Premièrement, le modèle est spécifié comme présentant un capital physique spécifique à chaque secteur. Étant donné que la Guadeloupe est une économie régionale dont le principal partenaire commercial est la France métropolitaine, nous postulons une absence de contraintes externes avec un équilibre endogène du commerce. L'hypothèse du petit pays signifie un taux de change fixe. Cette fermeture permet à l'offre d'épargne et à la demande d'investissement d'être équilibrée tout en postulant que l'investissement total est exogène. En ce qui concerne le déficit public, cela est endogène: les dépenses publiques sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène.

Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de main-d'œuvre exogène et un chômage. Nous avons postulé un sol salarial sur le marché du travail non qualifié avec l'introduction d'un salaire minimum. La rémunération du secteur public est fixe et est complétée par une prime de coût de vie par rapport à la rémunération reçue par les fonctionnaires en France métropolitaine (ce point est traité ci-dessous).

8. Les effets sur la pauvreté monétaire

Enfin, nous évaluerons également les impacts sur la pauvreté monétaire. Pour ce faire, nous avons conçu un module de microsimulation issu de l'approche de King (1983) qui propose une mesure cardinale du bien-être individuel. Le modèle de microsimulation s'appuie sur les données de l'enquête budget familial 2006 en Guadeloupe. La base de données révèle que 18,2% des ménages vivent en dessous du seuil régional de pauvreté monétaire (60% du revenu médian) et 9,2% vivent dans l'extrême pauvreté (seuil établi à 40% du revenu médian). Les revenus personnels ont été déflatés par des indices de prix personnalisés tenant compte de la structure de consommation spécifique de chaque ménage.

Nous déterminons une fonction d'utilité indirecte pour le ménage j . Il en résulte de la maximisation de la fonction d'utilité $U_j(x_1^j, \dots, x_I^j; y_j)$ pour le ménage J consommer des biens x_i^j soumis à une contrainte budgétaire donnée par un vecteur de prix P et un niveau de revenu pour le ménage j .

La variation du vecteur de revenu est ainsi décomposée en un effet de richesse qui stimule le revenu nominal et un effet de prix nominal qui ajuste l'effet de richesse afin d'obtenir un revenu réel post-choc. Après avoir déterminé la fonction d'utilité indirecte, le calcul de la différenciation totale de cette fonction d'utilité indirecte détermine l'impact total sur le revenu équivalent de l'agent, composé de l'effet de prix et de l'effet de richesse:

$$dy_j^E = \sum_{i=1}^I \gamma^i [-x_i^j] dp_i + \gamma^j dy_j \quad (3)$$

Avec γ^j est le rapport entre l'utilité du revenu marginal et l'utilité du revenu équivalent.

Pour réaliser les analyses de pauvreté, nous avons effectué une analyse descendante en deux étapes. Dans un premier temps, le modèle d'équilibre général calculable est simulé. Cela produit les vecteurs de prix des biens et des revenus des ménages. Par la suite, les prix et les revenus sont introduits de manière exogène dans le module de microsimulation. Les prix des biens affectent le coût du panier de biens tandis que les changements dans les rémunérations des facteurs influencent directement les revenus des ménages. On arrive ainsi à la nouvelle répartition des revenus pour chaque ménage, sur la base de laquelle nous évaluons les impacts en termes de pauvreté monétaire. Pour ce faire, nous calculons les indices FGT (Foster, Greer et Thorbecke, 1984) qui sont les plus couramment utilisés pour mesurer la pauvreté monétaire. L'une des propriétés de ces indices est qu'ils peuvent être décomposés en contributions par groupes de populations. Les indices FGT prennent la forme générale suivante :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n \left[\frac{z-y_j}{z} \right]^\alpha I(y_j \leq z) \quad (4)$$

où α est le paramètre d'aversion aux inégalités au sein du groupe pauvre, y_j est le revenu d'un individu j , z est le seuil de pauvreté et $I(y_j \leq z)$ est un indicatif prenant la valeur 1 si le revenu du ménage est inférieur au seuil de pauvreté z .

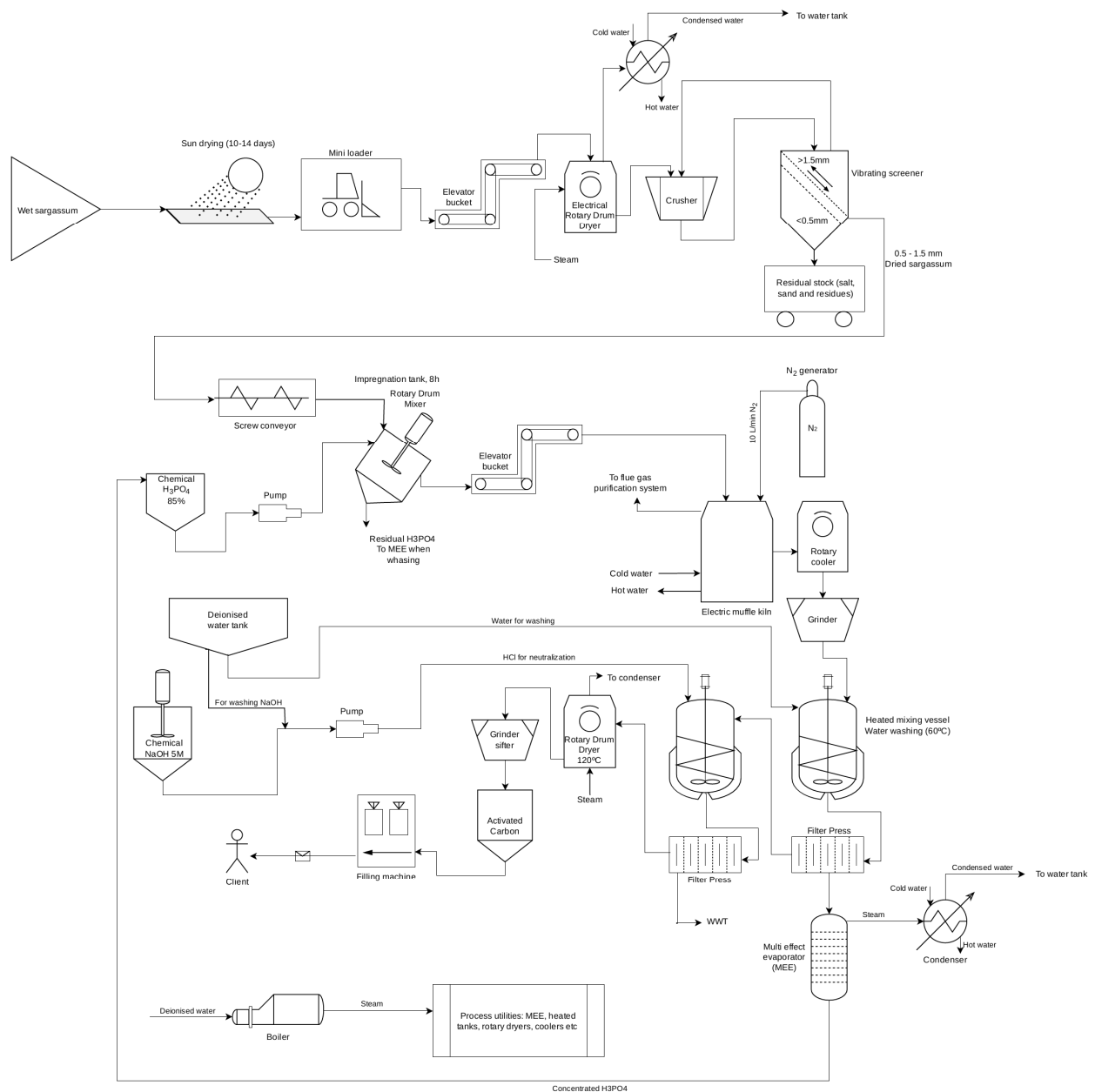
Nous calculons le premier indice FGT, lorsque $\alpha=0$, qui représente l'incidence de la pauvreté. Il représente la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Cet indice n'est pas sensible au niveau de revenu des ménages par rapport au seuil de pauvreté. Lorsque $\alpha=1$, l'indice FGT correspond à l'ampleur de la pauvreté. Il détermine ensuite l'écart moyen des revenus des ménages pauvres par rapport au seuil de pauvreté. Il indique en moyenne le montant de revenu que les ménages pauvres auraient besoin de recevoir pour sortir de cette situation. Lorsque $\alpha=2$, l'indice est égal au carré de l'écart de pauvreté. Il accorde une plus grande importance à ceux qui sont les plus éloignés du seuil de pauvreté. Ainsi est prise en compte les inégalités entre les pauvres.

Par ailleurs, nous calculons le taux d'extrême pauvreté à partir du seuil d'extrême pauvreté, qui est déterminé comme étant égal à 40 % du revenu médian, et de l'indice de Gini qui renseigne sur le niveau d'inégalité.

Protocole de production de charbon actif

La méthode d'activation chimique en une seule étape en laboratoire a été sélectionnée pour la production de charbon actif. La figure suivante illustre l'organigramme du processus pour l'activation en une seule étape de sargasses séchées en courant alternatif.

Graphique 3.1. Diagramme de flux de processus pour l'activation chimique en une seule étape des algues sargasses en charbon actif.



Les algues sargasses conservent encore une certaine humidité après séchage au soleil. Pour éviter les obstructions du tamis et assurer une séparation réussie, cette humidité doit être complètement éliminée à l'aide d'un séchoir à tambour rotatif électrique avant le processus de concassage et de tamisage.

Les sargasses séchées sont ensuite broyées dans un broyeur à marteaux en acier au carbone à une granulométrie de 0,5 à 1,5 mm. Pour optimiser la capacité de la matière première, les particules grossières (>1,5 mm) sont retraitées. Le broyeur à marteaux génère également des particules fines (<0,5 mm) composées principalement de sable, de sels et de minéraux. Ce type de résidus n'est pas aussi nocif pour l'environnement que ceux qui proviennent de produits chimiques et/ou d'activités anthropiques. Ces particules peuvent être extraites et déversées

directement dans le milieu où les algues ont été récoltées sans trop de souci tant qu'elles sont réparties sur de grandes surfaces.

Une fois les sargasses séchées broyées et tamisées, le produit d'entrée est prêt à être envoyé dans les cuves d'imprégnation. Pendant l'imprégnation (8 heures, une nuit), un ratio massique H_3PO_4 85%/sargasses de 3,1 est appliqué. Après le temps d'imprégnation, l'acide restant dans la cuve de mélange est filtré et récupéré et les sargasses imprégnées sont activées à 600°C pendant 2h sous atmosphère inerte (N_2).

Dans ce cas, un four à moufle industriel en céramique avec une taille de chambre de 4,0 × 1,0 × 1,0 m a été choisi. Ce four à moufle fonctionne exclusivement à l'énergie électrique et n'utilise aucune source d'énergie fossile pour son chauffage. Cela est dû à la conception énergétique de l'usine, qui est principalement basée sur l'énergie solaire dans le but de minimiser les impacts environnementaux dérivés de l'utilisation de combustibles fossiles.

Les gaz de dégagement générés par la pyrolyse doivent être dirigés vers le système d'épuration afin de contrôler les émissions gazeuses, en particulier les gaz acides. Une chaleur résiduelle considérable est disponible à partir de ce processus, ainsi que des gaz de dégagement générés pendant la pyrolyse. La récupération de chaleur n'a pas été calculée dans cette étude mais elle pourrait avoir un impact positif sur la consommation énergétique de l'usine.

Afin d'extraire le charbon actif produit à partir du four à moufle, la température doit être réduite. Ce refroidissement prend du temps donc un système de tuyaux collés aux parois du four et résistant aux hautes températures est utilisé. Lorsqu'une pyrolyse est terminée, de l'eau froide est envoyée à l'intérieur des tuyaux pour réaliser deux choses : le refroidissement de la chambre du four et le chauffage de l'eau qui servira au lavage du charbon actif. De cette manière, le refroidissement est accéléré et une partie de l'énergie calorifique du four est récupérée. Après le premier processus de refroidissement, le charbon actif a été transporté vers un refroidisseur rotatif pour terminer le processus de refroidissement (<100 °C).

Le charbon actif refroidi contenant les résidus de H_3PO_4 est ensuite transféré dans un broyeur pour réduire la taille des grains de charbon actif et augmenter l'accessibilité aux pores, améliorant ainsi l'efficacité du lavage.

Deux réservoirs agités chauffés sont utilisés pour laver le charbon actif. Un premier lavage à l'eau déionisée est effectué dans le premier réservoir pour éliminer la majorité du H_3PO_4 restant. L'utilisation d'un évaporateur multi-effet devrait permettre une récupération de 10 % de cet acide phosphorique. Après ce premier lavage, une solution de NaOH est pompée dans le premier réservoir pour neutraliser rapidement l'acide restant imprégné dans le charbon actif sans utiliser de grandes quantités d'eau. Dans le deuxième réservoir, plusieurs lavages à l'eau déionisée sont effectués pour laver soigneusement le charbon actif jusqu'à ce que le pH de l'eau de lavage se stabilise. Le charbon actif est déshydraté à l'aide de deux filtres-presse. Ces systèmes facilitent la récupération de l'eau et l'extraction du charbon actif solide.

Afin de pouvoir broyer et tamiser le charbon actif, il doit d'abord être séché dans un séchoir à tambour rotatif à 120°C jusqu'à ce que l'humidité soit totalement éliminée. Par conséquent, le charbon actif est broyé et tamisé en dessous de 90 microns.

Enfin, le charbon actif est stocké dans un réservoir conique. La partie inférieure de ce réservoir est reliée à la machine de remplissage.

Cadre méthodologique de la production de charbon actif

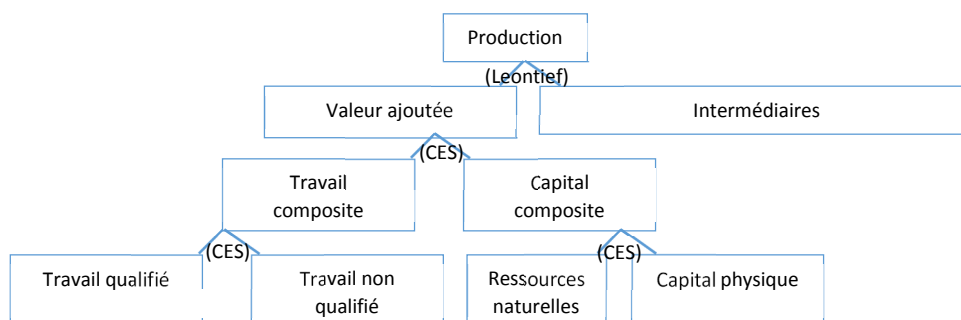
La figure 1 illustre le flux circulaire des revenus au sein de l'économie et entre l'économie et le reste du monde, tel que représenté par le modèle EGC dynamique sur 15 périodes. Les activités représentent les industries qui utilisent des biens et des services comme intrants et, par le biais du processus de production, produisent d'autres biens et services. Les demandeurs finaux de biens et de services sont les ménages et les gouvernements, les marchés d'exportation. Les activités utilisent et rémunèrent les facteurs de production (travail, capital). Les revenus générés par ces facteurs sont transférés aux ménages sous forme de salaires, de rentes du capital. Les ménages reçoivent également des transferts du gouvernement et des transferts du reste du monde, telles que des allocations chômage ou des subventions par exemple. Avec leurs revenus, les ménages paient des impôts, consomment et épargnent.

1. La structure de production

La production sectorielle est décrite par le comportement d'une firme représentative qui génère de la valeur ajoutée en associant les facteurs main-d'œuvre et capital. Nous adoptons une structure imbriquée.

Mis à part les branches agriculture, charbon actif sargasse et charbon actif coco, chaque secteur utilise plusieurs types de facteurs de production : du travail en deux catégories (qualifiés et non qualifiés), du capital physique (équipement et machinerie), de la terre (dans les branches banane et canne).

Graphique 3.5. Structure de production



Une fonction de type Leontief gouverne les relations entre la valeur ajoutée et la consommation intermédiaire totale. Puis, la valeur ajoutée est générée par les facteurs travail et capital. La fonction à élasticité de substitution constante (CES) est la forme fonctionnelle retenue avec B_j^{VA} le paramètre d'échelle et β_j^{VA} la part distributive du facteur travail dans la valeur ajoutée de la branche.

$$VA_{j,t} = B_{j,t}^{VA} \left[\beta_j^{VA} LDC_{j,t}^{-\rho_j^{VA}} + (1 - \beta_j^{VA}) KDC_{j,t}^{-\rho_j^{VA}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{VA}}} \quad (1)$$

La minimisation des coûts des secteurs d'activité les conduit à employer du travail ou à utiliser du capital jusqu'au point où les productivités marginales en valeur du travail ou du capital sont égales respectivement aux taux de salaire $WC_{j,t}$ du travail composite $LDC_{j,t}$ ou aux taux de rémunération $RC_{j,t}$ du capital composite $KDC_{j,t}$. Sous l'hypothèse de cette fonction de production CES, le comportement de maximisation conduit aux demandes de travail et de capital ci-dessous qui régit les substitutions entre travail composite et travail composite selon l'élasticité de substitution σ_j^{VA} :

$$LDC_{j,t} = \left[\frac{\beta_j^{VA}}{1 - \beta_j^{VA}} \frac{RC_{j,t}}{WC_{j,t}} \right]^{\sigma_j^{VA}} KDC_{j,t} \quad (2)$$

La demande de travail composite $LDC_{j,t}$ est en fait une demande agrégée composée de différentes catégories de travailleurs $LD_{l,j,t}$. Nous postulons que les branches répartissent les coûts de main d'œuvre en proportion variable entre les différentes catégories de travailleurs. Le secteur de production considère que les différents types de travailleurs sont imparfaitement substituables et que, compte tenu de leur coût relatif, la composition de la force de travail sera choisie de manière à minimiser les coûts de la main d'œuvre. En fonction de la branche dans laquelle elle opère, une firme choisira donc une composition de la main d'œuvre qui sera la moins couteuse possible tout en considérant que les travailleurs, compte tenu de leurs qualifications, ne sont pas équivalents.

$$LDC_{j,t} = B_j^{LD} \left[\sum_l \beta_{l,j}^{LD} LD_{l,j,t}^{-\rho_j^{LD}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LD}}} \quad (3)$$

$$LD_{l,j,t} = \left[\frac{\beta_{l,j}^{LD} WC_{j,t}}{WTI_{l,j,t}} \right]^{\sigma_j^{LD}} (B_j^{LD})^{\sigma_j^{LD}-1} LDC_{j,t} \quad (4)$$

$$WTI_{l,j,t} = W_{l,t} (1 + ttiw_{l,j}) \quad (5)$$

avec $WTI_{l,j,t}$, le taux de salaire payé par la branche j pour la catégorie de travail l , incluant les taxes sur la main-d'œuvre $tti w_{l,j}$, $W_{l,t}$ le taux de salaire nominal des travailleurs de catégorie l , $WC_{j,t}$ le taux de salaire composite payé par la branche j , incluant les taxes sur la main-d'œuvre, B_j^{LD} le paramètre d'échelle, β_j^{LD} le paramètre distributif, ρ_j^{LD} le paramètre d'élasticité ($-1 < \rho_j^{LD} < \infty$), σ_j^{LD} l'élasticité ($0 < \sigma_j^{LD} < \infty$).

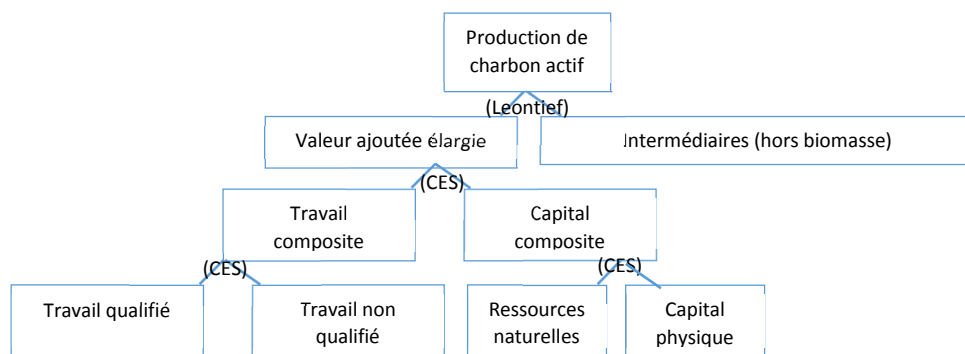
Le coût du travail $WC_{j,t}$ correspond à une moyenne des différentes catégories de travailleurs $LD_{l,j,t}$ pondérée par leur coût $WTI_{l,j,t}$ utilisées par les secteurs d'activité. Ce coût correspond au taux de salaire nominal $W_{l,t}$ des travailleurs de catégorie l augmenté des cotisations $tti w_{l,j}$. Le salaire nominal $W_{l,t}$ est déterminé sur le marché du travail de façon différente selon les catégories de travailleurs.

2. La production de charbon actif

Le charbon actif fait l'objet d'un traitement particulier. Si les biomasses sont libres dans la nature et donc gratuites, il faut noter que la branche d'activités les achète au transporteur qui les collecte et achemine vers la branche.

La valeur ajoutée « élargie » des branches charbon actif est donc générée à partir d'un facteur travail composite et d'un facteur capital composite. Ensuite, une CES combine deux catégories de travail. Puis, une autre CES est utilisée pour déterminer les demandes de biomasse et de capital. Les transports de biomasse apparaissent comme des facteurs de production et non plus des consommations intermédiaires.

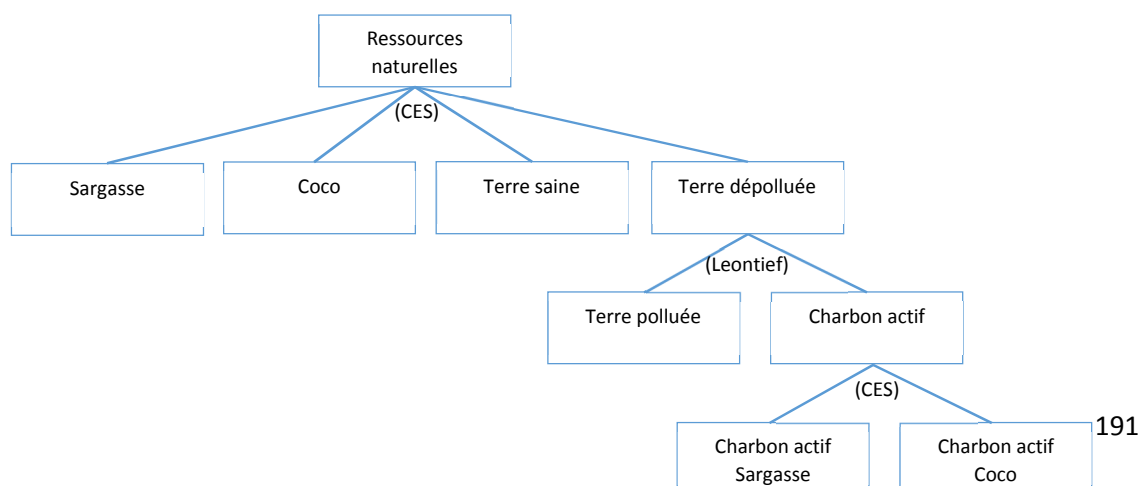
Graphique 3.6. Structure de production



Une fois produit, le charbon actif devient un facteur de production utilisé dans la branche agricole. On suppose qu'il n'est ni exporté ni importé. Dans cette branche, le facteur capital-composite est une combinaison du capital physique et d'un composite de ressources naturelles (Graphique 3.7).

Les ressources naturelles sont spécifiées à l'aide d'une fonction CES pour déterminer les demandes de terres. Les terres « saines » et « dépolluées » sont des facteurs substituables à condition que ces dernières soient mélangées à du charbon actif. Aussi, une fonction Leontief spécifie la complémentarité du charbon actif et de la terre polluée. La firme a toujours le choix d'accroître ou de réduire l'utilisation des facteurs, en tenant compte du niveau d'activité et du coût (relatif) des facteurs terres. Les deux types de charbon actif permettant de dépolluer la terre sont substituables.

Graphique 3.7. Structure du facteur ressources naturelles



On postule dans le modèle que la terre dépolluée sera mise à disposition de la branche agricole. Cette dernière peut donc utiliser deux types de terre : de la terre « saine » et de la terre « dépolluée ». Cette dernière ayant été obtenue en traitant les terres polluées avec du charbon actif qui, une fois enfouie dans le sol, va séquestrer les molécules de chlordécone. Cette séquestration empêche ainsi au chlordécone de contaminer les végétaux ainsi que les animaux. Nous postulons donc une fonction Léontief pour représenter le caractère complémentaire de la terre polluée et du charbon actif. Le charbon actif peut être produit soit à partir de biomasse coco ou d'algue sargasse. Lorsqu'il est utilisé comme facteurs de production, le charbon actif, qu'il soit d'origine sargasse ou coco, est acheté au prix du marché. Nous supposons qu'il est acheté au transporteur. Ce faisant des variations de prix relatifs peuvent conduire la branche à modifier sa technologie de production en faveur de la source de biomasse la moins chère.

Le charbon actif est obtenu à partir de deux sortes de biomasse. Soit à partir de sargasse, soit à partir de coque de noix de coco. Ce sont deux substituts qui apparaissent comme des ressources naturelles dans le modèle et uniquement utilisées par la branche charbon actif. Une fois produit, la branche agricole utilise le charbon actif pour traiter les terres polluées.

Les algues sargasses sont disponibles gratuitement puisqu'il s'agit d'échouage polluant. La coque noix de coco fait également figure de polluant puisque jetée dans la nature. Toutefois, le ramassage et le traitement de ces biomasses font l'objet de coûts. Le prix du charbon actif est ainsi déterminé par son coût de production qui est composé du coût de transport et de ramassage de la sargasse et de Coco. Nous introduisons toutefois la possibilité pour l'état de subventionner cette activité afin de réduire le coût de production du charbon actif et augmenter éventuellement son utilisation pour traiter les terres polluées et augmenter ainsi le volume de terre disponible pour des activités agricoles

$$INDEM_t = ttind_t PL_t CA_t \quad (5)$$

$INDEM_t$ le montant d'indemnisation, $ttind_t$, le taux d'indemnisation, PL_t le prix au producteur, CA_t la demande locale de charbon actif.

Les données mobilisées pour l'économie guadeloupéenne ne nous permettent pas de faire des estimations économétriques des élasticités de substitution. Pour être significatives ces estimations devraient s'appuyer sur des séries homogènes sur longue période. Or, la branche n'existe pas à l'heure actuelle. En outre, il n'existe pas de littérature sur l'utilisation de charbon actif pour dépolluer les terres et donc pas de valeur des élasticités. Il n'existe pas non plus de valeur d'élasticité dans la littérature pour la substitution terres « saines » et terres « dépolluées ».

En se référant à la littérature liée à l'utilisation de biomasse (par exemple Paltsev et al. (2005), Burniaux et Truong (2002) dans le cas de biocarburant), nous pouvons remarquer que l'une des caractéristiques des élasticités est notamment une croissance des valeurs : plus on descend dans la hiérarchie, plus les élasticités de substitution sont élevées. Nous retenons donc cette hypothèse de croissance des élasticités. Des analyses de sensibilité permettront de tester le modèle.

3. Le fonctionnement du marché du travail

Pour le marché du travail caractérisant l'économie guadeloupéenne, nous avons retenu une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. La « wage curve » (Blanchflower and Oswald, 2005) relie le salaire en niveau et le taux de chômage. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général. Ce type de spécification de formation des salaires fournit d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation ou de salaire d'efficience relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie. Pour l'économie guadeloupéenne nous pensons que l'hypothèse de la « wage curve » est la plus réaliste permettant d'éviter les autres hypothèses extrêmes de parfaite flexibilité ou de complète rigidité des salaires.

Enfin, le modèle distingue les fonctionnaires. Le secteur public en Outre-mer a cette particularité de majorer les salaires des fonctionnaires. Ces majorations sont régies par la loi du 3 avril 1950 et fixées par l'Etat. En termes de modélisation, nous postulons un salaire exogène des fonctionnaires qui inclut un taux de majoration. Il s'agit d'un coefficient multiplicateur appliqué au salaire des fonctionnaires de métropole.

4. Le commerce extérieur

La plupart des biens produits localement peuvent être destinés au marché domestique soit à l'exportation selon l'hypothèse d'une distribution optimale de la production entre les exportations et les ventes locales, avec une substituabilité imparfaite entre ces marchés spécifiés selon une fonction CET. Cette élasticité de substitution capte le degré d'hétérogénéité des produits vendus selon le marché de destination. Une fonction de demande avec une élasticité-prix finie est introduite pour représenter la demande mondiale pour des produits d'exportation. En d'autres mots, nous postulons que la Guadeloupe ne peut augmenter ses parts de marché à l'exportation que grâce à une meilleure compétitivité par rapport à ses principaux concurrents étrangers.

S'agissant des produits importés, nous postulons que les produits étrangers et locaux sont des substituts imparfaits via l'hypothèse classique d'Armington avec une fonction CES combinant les produits importés et les produits locaux. Dans le cas du biocarburant, nous postulons que le marché local peut également importer de l'énergie renouvelable qui rentre en concurrence avec la production locale. Le biocarburant importé, comme tous les autres produits importés, sont assujettis à l'octroi de mer.

5. Les ménages et l'Etat

Les ménages tirent leurs revenus des facteurs de production, à savoir la main-d'œuvre, et le capital. Ils perçoivent aussi des dividendes versés par les entreprises, des allocations chômage et autres transferts sociaux de l'Etat auprès de qui ils paient des impôts. Les épargnes des ménages représentent une proportion fixe du revenu total disponible. La consommation des ménages émane d'une fonction LES. Il y a une entreprise représentative qui reçoit une partie des revenus du capital, verse des dividendes aux ménages, paie des impôts sur le revenu auprès de l'Etat et fait de l'épargne.

L'Etat perçoit des impôts directs payés par les ménages et les entreprises et des impôts indirects sur les produits locaux et les produits importés. Ses dépenses correspondent à de la consommation de biens et services ainsi que des transferts aux autres agents comme des allocations chômage. Il génère enfin un besoin ou une capacité de financement.

6. Le bouclage

En ce qui concerne le bouclage, nous retenons l'hypothèse de petit pays qui implique un taux de change fixe. Comme le territoire est une région insulaire, on postule qu'elle n'a pas de contrainte extérieure. Le déficit de la balance commerciale est donc financé par la métropole. L'offre totale d'épargne s'ajuste à la demande d'investissement tout en postulant que, dans le modèle dynamique, la demande de capital et donc l'investissement sont endogènes. En ce qui concerne le déficit public, les dépenses publiques sont fixes en valeur et la fiscalité est endogène.

L'offre de sargasse dépendant de la nature, les échouages sont volatiles. L'hypothèse retenue est que les transporteurs ramassent les algues aux abords du littoral, mais ne vont pas les chercher au large. Le coût des sargasses et du coco sont déterminés par celui du ramassage/transport. Ces biomasses sont certes disponibles à titre gratuit dans la nature mais il s'agit d'un coût de production pour les entreprises de production de charbon actif qui paient un coût pour les acheminer jusqu'à eux. Les rémunérations des facteurs sargasses et coco sont ensuite versées aux ménages.

On postule que le stock d'algues sargasses est fixe. L'équilibre se détermine avec un prix flexible qui dépend du rapport entre l'offre des transporteurs et la demande de la branche de production charbon actif qui utilise les sargasses. Lorsque l'offre de sargasse est surabondante, les transporteurs écoulent leur collecte de sargasse à un prix plus faible et vice et versa.

En revanche, les coques de noix de coco sont disponibles dans la nature, étant rejetés dans les forêts et mangroves. On suppose que la fourniture de coques de noix de coco ne dépend que des transporteurs qui vont les collecter. Le stock de noix de coco est supposé variable et répond à la demande de coco pour la production de charbon actif. On postule en outre que l'offre de

terres polluées est endogène mais que les surface de terres saines sont fixes. Les prix de base de la sargasse et de la coque de noix de coco sont posés égaux à l'unité dans le calibrage.

L'équilibre général est défini par l'égalité entre l'offre et la demande des biens et des facteurs. Nous supposons un équilibre de sous-emploi keynésien avec une offre de travail exogène et du chômage. Le marché du travail est déterminé à l'équilibre par un sous-emploi générant du chômage :

$$LS_{l,t} = \sum_j LD_{l,j,t} + CH_{l,t} \quad (6)$$

où $LS_{l,t}$ est l'offre de travail de catégorie l , $LD_{l,j,t}$ la demande de travail de catégorie l dans la branche j et $CH_{l,t}$ les chômeurs de catégorie j . Au début de chaque période, l'offre totale de main-d'œuvre est une variable endogène, mais elle croît simplement au rythme du taux de croissance de la population entre chaque période. Afin de garder les propriétés d'homogénéité du modèle, toutes les autres variables exogènes sont ajustées au même rythme. Le modèle est formulé comme un modèle statique qui est résolu d'une manière récursive sur une période de 10 ans. Ce faisant, le modèle est homogène dans les prix relatifs, et le taux de change nominal est choisi comme numéraire.

7. La dynamique

À chaque période, le stock de capital sectoriel ($KD_{k,j,t+1}$) est mis à jour à l'aide d'une équation d'accumulation du capital comportant le taux d'amortissement ($\partial_{k,j}$) et l'investissement ($IND_{k,j,t}$).

$$KD_{k,j,t+1} = (1 - \partial_{k,j})KD_{k,j,t} + IND_{k,j,t} \quad (7)$$

Cette équation décrit l'évolution du stock de capital sectoriel. Le capital installé est productif durant toute la période, mais l'investissement ne l'est qu'au début de la période suivante. Le taux de dépréciation du capital dans la branche de production de charbon actif a été calibré à 13% selon nos calculs.

La fonction d'investissement détermine la manière dont les nouveaux investissements seront répartis entre les différents secteurs de destination. Cette fonction d'investissement par destination est inspirée des formes fonctionnelles proposées par Bourguignon et alii (1989), et Jung et Thorbecke (2003). Le taux d'accumulation du capital – soit le ratio du flux d'investissements ($IND_{k,j,t}$) par rapport au stock de capital ($KD_{k,j,t}$) – s'accroît en fonction du ratio entre le taux de rendement du capital initial ($R_{k,j,t}$) et le coût d'usage du capital ($U_{k,j,t}$) :

$$IND_{k,j,t} = \left[\frac{R_{k,j,t}}{U_{k,j,t}} \right]^{\sigma_{k,j}^{INV}} KD_{k,j,t} \quad (8)$$

Celui-ci est égal au prix du bien d'investissement (PK_t) multiplié par la somme du taux d'amortissement et du taux d'intérêt exogène réel (IR_t) :

$$U_{k,j,t} = PK_t(IR_t + \partial_{k,j}) \quad (9)$$

Le cadre méthodologique du Chapitre 4

Pour étudier ces questions nous avons développé un modèle d'équilibre général calculable aux spécificités de l'Outre-mer. Il tient compte des différentes caractéristiques de l'économie guadeloupéenne (rigidités sur les prix et les salaires, structure du marché du travail, etc.). C'est un instrument d'analyse construit dans la tradition des modèles néoclassiques d'équilibre général à la Dervis, De Melo et Robinson (1982) et inspiré du modèle PEP 1-1 de Decaluwe et al. (2012).

Toutefois, le modèle se distingue radicalement des modèles d'équilibre général « standard » car il incorpore un ensemble de dimensions qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans la littérature. Sans qu'aucune de ces dimensions ne soit nouvelle en elle-même, l'originalité de notre approche réside dans leur juxtaposition et leur intégration dans un même modèle. Ce faisant, nous croyons que le modèle peut approcher la réalité des économies dominiennes d'une manière beaucoup plus satisfaisante que les approches partielles proposées jusqu'à présent dans la littérature. On s'apercevra ainsi que les idées d'économie de rente proposées par Poirine (1995), ou de superstructure de serre de Naudet (2006), peuvent être incorporées dans un modèle mathématiquement cohérent et rigoureux qui captera en outre des situations de monopole et de rigidités sur les prix et sur les salaires tout en permettant un sous-emploi keynésien. Autrement dit, notre modèle permet de capter toutes les caractéristiques du fonctionnement de ces économies d'outre-mer de consommation de masse dans un contexte de prix élevés, de rigidité salariale partielle, de chômage important, de carence de capital local, d'insuffisance de matière énergétique local, etc.

Sans entrer dans les détails du modèle, citons que, par rapport au modèle d'équilibre général « standard », *le modèle* se démarque dans les domaines suivants :

1. Il capte une segmentation du marché du travail avec rigidité salariale dans le secteur public;
2. Il postule des mécanismes de fixation de prix et de mécanismes de subvention implicites de certaines activités de production.
3. Il modélise la protection du marché intérieur par l'introduction de l'octroi de mer dans le processus de formation des prix dont les recettes sont collectées par les administrations publiques locales.

Le modèle compte deux facteurs de production composites : le capital et le travail composite. Ce dernier se compose donc de six catégories de travailleurs : les cadres et professions libérales et les professions intermédiaires qui composent les travailleurs dit très qualifiés, les employés et ouvriers qualifiés qui représentent les travailleurs semi qualifiés puis les employés et ouvriers non qualifiés qui sont les travailleurs non qualifiés.

Les travailleurs non qualifiés sont rémunérés au voisinage du SMIC. Nous supposons en outre que les salaires des travailleurs non qualifiés sont rigides à la baisse et nous tenons compte d'une sous-utilisation de la main d'œuvre en admettant l'existence de chômage pour chacune des catégories d'emploi sauf pour les travailleurs très qualifiés.

La structure de base de l'économie guadeloupéenne est représentée par la matrice de comptabilité sociale (MCS) de 2008. Elle est largement présentée dans Mathouraparsad et Decaluwé (2018). Aussi, précisons simplement que l'économie est composée de vingt-deux secteurs, quatre ménages, six facteurs travail, un facteur capital, quatre ménages, deux administrations (une centrale représentant l'Etat et une locale représentant la collectivité régionale), un agent touriste, trois partenaires commerciaux (l'Europe, la Caraïbe et le Reste du monde).

1. Le marché du travail du public

Le marché du travail en outre-mer est caractérisé par plusieurs rigidités. En premier lieu, il y a un salaire public majoré par rapport à ce que perçoivent les fonctionnaires métropolitains et qui crée une dichotomie entre les territoires ultramarins et la métropole. Le secteur public en Outre-mer a cette particularité de majorer les salaires des fonctionnaires. Comme le rappelle Laffineur (2003), les majorations de salaire des fonctionnaires en outre-mer, régies par la loi du 3 avril 1950, désignent l'application au traitement des fonctionnaires d'un coefficient multiplicateur fixé à 1,40 en Guadeloupe, Guyane et Martinique et 1,53 à la Réunion.

Néanmoins de nombreuses branches du secteur privé, comme le secteur bancaire par exemple, proposent à leurs salariés des prestations comparables à celles de la fonction publique, et parfois supérieures. Elles ont intégré, dans leurs conventions collectives, le principe de salaires majorés dans les DOM. M. Brard (2007) donne l'exemple de la Guadeloupe où des conventions collectives sont applicables dans l'hôtellerie (+ 25% par rapport à la France), pour les entreprises du secteur pétrolier (+ 25%), du secteur de la minoterie (+ 50%), et de la cimenterie (+ 40%). Les salaires des secteurs parapublics, des services juridiques, médicaux et paramédicaux se sont également alignés sur la rémunération du secteur public.

La différence de salaire moyen entre le secteur public et le secteur privé reste néanmoins très supérieure au différentiel constaté en France. M. Laffineur (2003), dans un rapport adressé au Sénat estime qu'il faudrait corriger cette disparité entre les deux secteurs car il constitue d'une part un frein au développement de l'emploi dans le secteur marchand et d'autre part contribue à entretenir des tensions au niveau du dialogue social.

Originellement, les majorations de salaire dans la fonction publique de l'État outre-mer avaient pour but de compenser le différentiel de niveau de vie entre les DOM et l'hexagone afin d'attirer la main-d'œuvre dans ces régions, mais aussi pour compenser le différentiel du coût de la vie plus chère qu'en France.

Tableau 4.10. Les principales majorations de rémunérations accordées dans les DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Praticiens hospitaliers de la fonction publique hospitalière	20%		40%	
Sécurité sociale	25%	n.d.	n.d.	Indice de correction + indemnité de séjour
Établissements publics nationaux	40% Sauf 7%(Chambre des métiers) et 0% (CREPS, Chambres d'agriculture et de commerce) + indemnités d'éloignement	40% (0% aux organismes consulaires) + indemnité d'éloignement	40% + indemnité d'éloignement	35% et/ou indice de correction (sauf SAFER : 41% et Chambre d'agriculture 50%) + indemnité d'éloignement
EDF	25 % + indemnité d'éloignement			
RFO	34 %			73%
Air France	24 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement			30 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement
IEDOM				
Agents recrutés en France	40 % [35 % + indice de correction, soit 53 % à La Réunion] + prime d'éloignement mensualisée 28,1 % du traitement sauf en Guyane : 36,5 %) + majoration temporaire spéciale (30 % [18 % à La Réunion] du total du traitement majoré et de la prime d'éloignement) + indemnité complémentaire spéciale + supplément familial majoré de 65 % par rapport à la France [uniquement à La Réunion]			
Agents recrutés localement	Point d'indice indexé sur l'évolution du point bancaire		Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de 3,5% lié aux conditions et de cherté de vie+ supplément familial	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de correction de 13,8 % + supplément familial
Banques				
- Agents recrutés en France	Primes d'éloignement, variables selon les banques et représentant au moins 50 % du traitement hexagonal			Point bancaire revalorisé de
- Agents recrutés localement	Point bancaire revalorisé de 40 % par rapport à la France			53 % par rapport à la France

Source : rapport Ripert

Les fonctionnaires bénéficient en outre d'une prime spécifique d'installation pour favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État et de congés bonifiés offrant un regroupement à l'agent qui a le centre de ses intérêts matériels et moraux en France et qui occupe ses fonctions en Outre-mer. Leur généralisation dans les années 1950 et les crises des usines sucrières ont peu à

peu créée un « effet Todaro » jusque dans les années 1990 : il y avait une forte préférence pour rejoindre le secteur public à cause des salaires plus avantageux ce qui a causé partiellement du moins une certaine désindustrialisation de ces économies et contribuant au déclin du secteur agricole.

Si les majorations ne sont pas responsables de tous les maux, elles ne sont pas pour rien dans les difficultés rencontrées dans ces territoires. Elles tirent les prix à la hausse pouvant être à l'origine d'un manque de compétitivité à l'exportation et entraîne une bipolarisation de la société entre ceux « qui ont les moyens » et ceux qui ne les ont pas.

Fixé par l'Etat, nous postulons un salaire exogène des fonctionnaires avec un taux de majoration qui compose le coefficient multiplicateur :

$$WPU_l = WPUF_l(1 + SUREMPU_l) \quad (1)$$

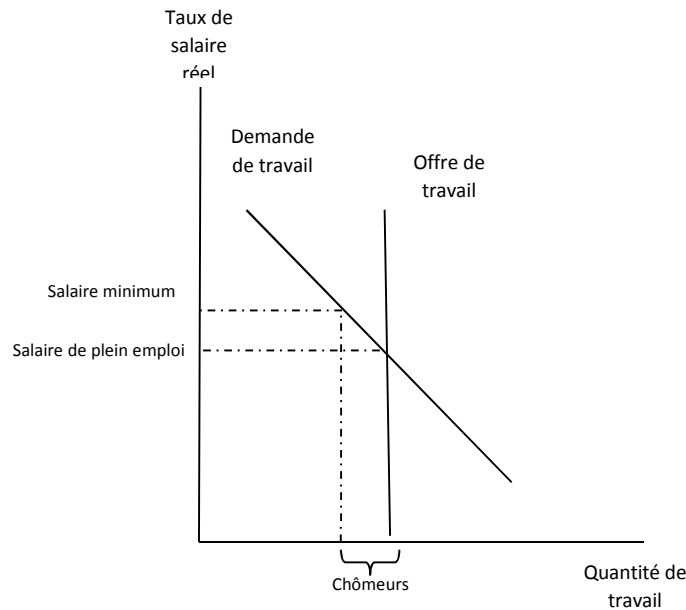
Avec WPU_l le taux de salaire des fonctionnaires locaux, $WPUF_l$ le taux de salaire des fonctionnaires de France hexagonale, $SUREMPU_l$ le taux de majoration des fonctionnaires en Outre-mer

2. Le marché du travail des non qualifiés

En deuxième lieu, la loi fixe un salaire minimum pour certains travailleurs. Dans notre cas nous allons postulés que les travailleurs dits non qualifiés sont tous rémunérés au salaire minimum. Ce salaire minimum qui est fixé par l'Etat ce qui entraîne une forme de rigidité du salaire privé des travailleurs non qualifiés sur le marché du travail. C'est ce salaire minimum qui explique l'apparition éventuelle de chômeurs pour cette catégorie de travailleurs.

L'introduction d'un salaire minimum peut avoir deux conséquences. S'il est en-dessous du salaire assurant le plein emploi de l'économie, il est alors non contraignant. Mais s'il est au-dessus du salaire de plein emploi, la quantité de travail offerte excède la quantité demandée et il en résulte alors du chômage. Toutefois, dans ce cas le salaire minimum augmente les revenus des travailleurs qui ont un emploi par rapport à ce que serait la situation de tous les travailleurs s'il n'y avait pas de salaire minimum.

Graphique 4.19. Salaire minimum



La rigidité à la baisse des salaires, ne s'applique qu'au niveau du secteur ce qui signifie que le taux de salaire du privé ne peut descendre en dessous d'un certain niveau qui est fixé par la réglementation en vigueur :

$$UN_{lnq} [WPR_{lnq} - WPRMIN_{lnq}] = 0 \quad (2)$$

$$UN_{lnq} = \frac{CH_{lnq}}{LS_{lnq}} \quad (3)$$

$$LS_{lnq} = \sum_{pr} LD_{lnq,pr} + \sum_{pu} LD_{lnq,pu} + LW_{lnq} + CH_{lnq} \quad (4)$$

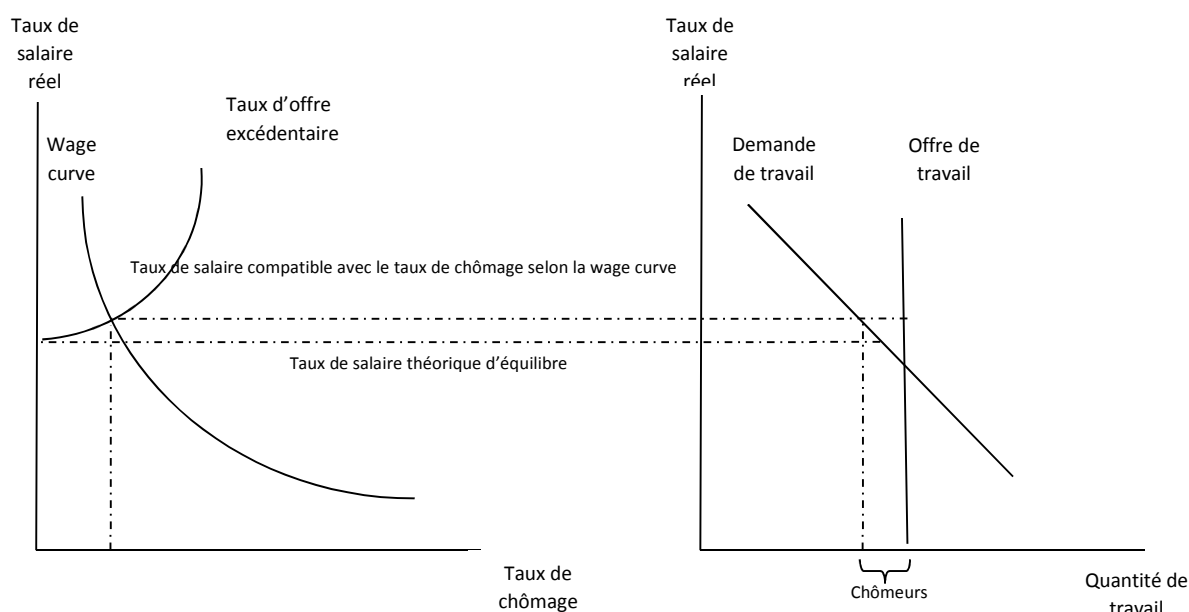
avec UN_{lnq} est le taux de chômage des non qualifiés, CH_{lnq} est le nombre de chômeurs des non qualifiés, LS_{lnq} est l'offre de travail des non qualifiés, LD_{lnq} la demande de travail des non qualifiés (privé pr et public pu), $WPRMIN_{lnq}$ est le taux de salaire plancher des non qualifiés

L'introduction du salaire minimum dans le modèle nécessite l'ajout d'une condition d'orthogonalité conformément aux travaux de Maechler et al. (1995). La rigidité à la baisse des salaires, ne s'applique qu'au niveau du secteur ce qui signifie que le taux de salaire du privé ne peut descendre en dessous d'un certain niveau qui est fixé par la réglementation en vigueur.

3. Le marché du travail des semi qualifiés

Ensuite, il y a les travailleurs dits semi qualifiés qui sont rémunérés à un niveau de salaire qui peut éventuellement fluctuer en fonction des conditions du marché du travail. Les salaires des travailleurs semi qualifiés du privé sont supposés être déterminés par une wage curve à la Blanchflower et Oswald (1994).

Graphique 4.20 : Courbe « Travail-Salaire (Wage curve)



Même si le salaire de ses travailleurs peut être relativement rigide à cause de contrat d'emploi ou de la présence de syndicats, il sera malgré tout influencé par l'état du marché du travail. Ainsi lorsque le taux de chômage est élevé il sera plus difficile d'obtenir un salaire à la hausse que s'il y a pénurie de main d'œuvre²⁵. La pénurie de main d'œuvre tend à raréfier le facteur travail qui devient mécaniquement plus cher.

En raison de cette rigidité sur les salaires, le marché ne sera plus en équilibre au sens strict de la théorie microéconomique puisque, au salaire qui prévaut, les quantités de main-d'œuvre offertes excèdent l'emploi disponible.

Contrairement aux spécifications du type courbe de Phillips où les variations de salaire dépendent du taux de chômage, la *wage curve* relie le taux de salaire au taux de chômage. C'est une spécification qui s'appuie sur des théories microéconomiques de formation des salaires comme celle du salaire d'efficience, des négociations collectives ou des contrats implicites. Elle a l'avantage d'être compatible avec les théories d'équilibre général et a été validée empiriquement dans de nombreux pays.

Ces modèles de formation des salaires fournissent d'ailleurs une justification théorique des courbes de salaire puisque les modèles de négociation (Layard et al., 1991) ou de salaire d'efficience (Shapiro et Stiglitz, 1984) relient négativement le niveau de salaire d'une entreprise et le taux de chômage de l'économie. Pour ce qui est du choix d'une théorie de formation des salaires, il n'est pas évident de le faire à partir des résultats empiriques.

²⁵ Il a été démontré que les modèles de « négociations syndicales » ou de « salaires d'efficience » sont cohérents avec l'approche de la « wage curve » qui établit un lien structurel entre détermination des salaires et niveau d'emploi/chômage.

Il existe donc dans notre modèle un équilibre de sous-emploi, avec un taux de chômage issu de l'interaction entre l'offre et la demande de main d'œuvre compatible avec le taux de salaire.

L'ajustement est donné alors par :

$$UN_{lnq} = A_{lsq}^{WC} UN_{lsq}^{\sigma_{lsq}^{un}} \quad (5)$$

$$LS_{lsq} = \sum_j LD_{lsq,j} + LW_{lsq} + CH_{lsq} \quad (6)$$

Avec A_{lsq}^{WC} est le paramètre représentant les effets fixes de la région et l'ensemble des caractéristiques des travailleurs semi qualifiés lsq et σ_{lsq}^{un} est l'élasticité salaire chômage des travailleurs de catégorie lsq

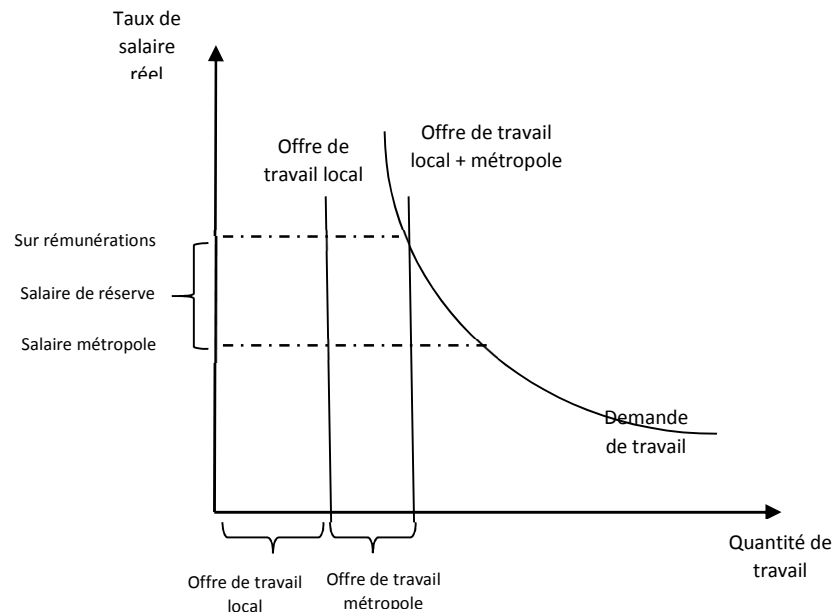
4. Le marché du travail des très qualifiés

Enfin, nous distinguons les salaires des très qualifiés qui perçoivent des niveaux de rémunérations supérieurs à ce qu'ils auraient perçus s'ils travaillaient en métropole.

Schématiquement, tout se passe comme si les entreprises avaient tendance à recruter les travailleurs non qualifiés sur le marché local et les travailleurs très qualifiés sur le marché national (à la fois local et métropole).

Il y aurait une insuffisance de travailleurs très qualifiés locaux poussant les entreprises à recruter alors au niveau national. Les travailleurs très qualifiés se retrouvent alors en position de force et négocient à la hausse leurs salaires : ils ont alors un salaire de réserve sur la base duquel ils prendront la décision de migrer ou au contraire de rester en métropole. Notons toutefois que les très qualifiés locaux qui ont un emploi sont rémunérés au même niveau que les travailleurs provenant de la métropole. Leur salaire de réserve est donc au même niveau que celui des migrants potentiels.

Graphique 4.21. Salaire de réserve de la main d'œuvre qualifiée.



La prise en compte d'un salaire de réserve et de travailleurs étrangers à l'économie domestique implique l'introduction d'effets migratoires conditionnés à une sur rémunération des salaires privés. Si les branches augmentent leurs demandes de travailleurs très qualifiés, ils devront proposer des salaires plus élevés pour attirer ces travailleurs. Plus la demande de travail est importante et plus le niveau de sur rémunération proposée sera élevé. Si ces salaires augmentent (c'est-à-dire s'ils sont majorés), les travailleurs afflueront et l'offre totale de travail va augmenter.

Nous supposons que, dans leur processus de négociation, les travailleurs du privé prennent en considération le niveau de sur rémunération du public et donc le coût plus élevé pour maintenir un certain niveau de vie. Plusieurs secteurs du privé appliquent en effet des majorations de salaire qui peuvent être supérieures à celle offerte par la fonction publique.

Par conséquent, au niveau des très qualifiés nous distinguons plusieurs types d'offre de travail. Il y a l'offre de travail locale, l'offre de travail de l'hexagone d'origine locale et l'offre de travail de l'hexagone d'origine hexagonale.

Nous faisons en outre une distinction sur l'origine des travailleurs

$$WN \geq WprLN \quad (7)$$

$$WM \geq WprLM \quad (8)$$

$$LS_{lq} = \sum_{pr} LD_{lq,pr} + \sum_{pu} LD_{lq,pu} + LW_{lq} \quad (9)$$

$$LS_{lq} = LSL_{lq} + LSM_{lq} \quad (10)$$

$$LSM_{lq} = LSN + LSH \quad (11)$$

$$LSH = \sum_{pr} LDM_{pr} + LW_{lq} \quad (12)$$

$$WprLN = WPU_{lq}(1 + SurLN) \quad (13)$$

$$WprLM = WPU_{lq}(1 + SurLM) \quad (14)$$

Avec $LD_{lq,pr}$ la demande de travail des qualifiés dans les secteurs privés, $LD_{lq,pu}$ la demande de travail des qualifiés dans les secteurs publics, LS_{lq} l'offre de travail des qualifiés, LSL_{lq} l'offre de travail des qualifiés d'origine locale, LSM_{lq} l'offre de travail des qualifiés venant de l'hexagone, LSN l'offre de travail des qualifiés d'origine locale, LSH l'offre de travail des qualifiés d'origine hexagone, $WprLN$ le taux de salaire plancher des qualifiés d'origine native, $WprLM$ le taux de salaire plancher des qualifiés d'origine hexagonale, $SurLN$ la sur rémunération des travailleurs qualifiés du privé d'origine native, $SurLM$ la sur rémunération des travailleurs qualifiés du privé d'origine hexagonale, WN le taux de salaire des qualifiés dans le secteur privé d'origine native, WM le taux de salaire des qualifiés dans le secteur privé d'origine hexagonale, WPU_{lq} le taux de salaire des qualifiés dans le secteur public, LW_{lq} les travailleurs très qualifiés rémunérés par le Reste du monde

Nous introduisons dans le modèle un différentiel de salaire correspondant à une sur rémunération perçue. Les firmes décident de leur niveau d'emploi en fonction d'un niveau de salaire qui est négocié.

On note β_w le pouvoir de négociation relatif des travailleurs et β_L celui des entreprises. $\phi_{lq} = 1 + SUREMPR_{lq}$, correspond au différentiel de salaire incluant la prime de vie chère négociée. WPU_{lq} et LSL_{lq} sont les taux de salaire et les emplois qu'obtiennent respectivement les travailleurs et les entreprises en cas d'échec de la négociation. Il vient alors la solution :

$$SurLM = WPU_{lq}^{\beta_w - 1} [\sum_j LDM_j]^{\beta_L} \quad (15)$$

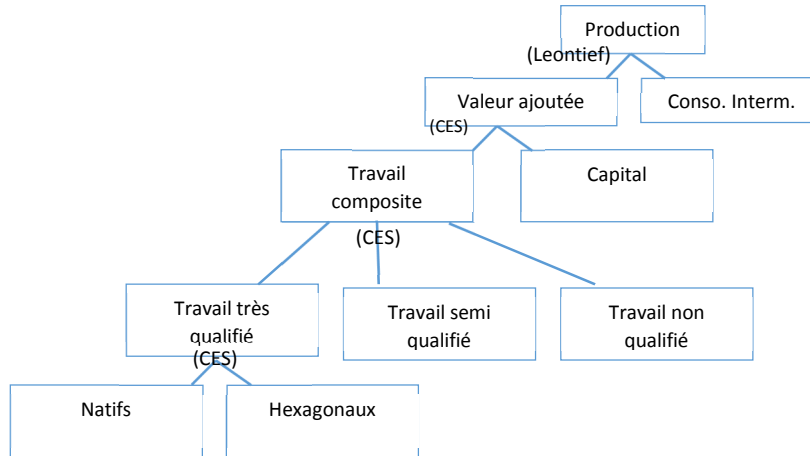
$$SurLN = WPU_{lq}^{\beta_w - 1} [\sum_j LDN_j]^{\beta_L} \quad (16)$$

La prime négociée par les travailleurs selon leur origine dépend positivement du besoin en main d'œuvre des entreprises selon l'origine des travailleurs, du pouvoir de négociation des travailleurs β_w et du salaire public.

5. Le marché du travail des très qualifiés

La production s'effectue dans une structure imbriquée. Comme le montre la figure 1, au niveau supérieur, la fonction de production de Leontief combine la valeur ajoutée et les intermédiaires. Ensuite, au niveau inférieur une fonction CES est adoptée pour obtenir la valeur ajoutée composée d'un facteur travail composite et d'un facteur capital.

Graphique 4.22. Structure de production



Une fonction CES est utilisée pour déterminer la demande de travail selon le niveau de qualification : très qualifié, semi qualifié ou non qualifié.

$$LDC_j = B_j^{LDC} \left[\sum_l \beta_{lj}^{LDC} L_{lj}^{-\rho_j^{LDC}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LDC}}} \quad (17)$$

$$LD_j = (B_j^{LDC})^{\sigma_j^{LDC}-1} \left[\beta_{lj}^{LDC} \frac{WC_j}{WTl_{lj}} \right]^{\sigma_j^{LDC}} LDC_j \quad (18)$$

Avec LDC_j la demande de travail composite dans la branche j , L_{lj} la demande de travail en travailleurs de type l en activité j , B_j^{LDC} le paramètre d'échelle dans la branche j , β_j^{LDC} la part distributive de la demande de travail dans la branche j pour les travailleurs de type l , ρ_{lj}^{LD} l'élasticité de substitution.

On suppose que la demande de main-d'œuvre qualifiée est spécifiée à l'aide d'une fonction CES et précise les combinaisons de types de travailleurs selon leur origine native ou hexagonale. Il existe une substitution imparfaite entre les travailleurs dans les branches de production :

$$LD_{lq,j} = B_j^{LD} \left[\beta_j^{LD} LDM_j^{-\rho_j^{LD}} + (1 - \beta_j^{LD}) LDN_j^{-\rho_j^{LD}} \right]^{-\frac{1}{\rho_j^{LD}}} \quad (19)$$

$$LDM_j = (B_j^{LD})^{\sigma_j^{LD}-1} \left[\frac{\beta_j^{LD}}{1-\beta_j^{LD}} \frac{WN(1+ttiwn_j)}{WM(1+ttiwm_j)} \right]^{\sigma_j^{LD}} LDN_j \quad (20)$$

Avec $LD_{lq,j}$ la demande de travail qualifiée dans la branche j , LDM_j la demande de travail d'origine hexagonale dans l'activité j , LDN_j la demande de travail d'origine native dans l'activité j , B_j^{LD} le paramètre d'échelle dans la branche j , β_j^{LD} la part distributive de la demande de travail dans la branche j pour les travailleurs de type l , ρ_{lj}^{LD} l'élasticité de substitution.

6. Le financement de la mesure

Il est impossible dans la constitution actuelle de financer une mesure de façon discriminatoire. Aussi, nous supposons que la collectivité prend à charge cette mesure fiscale spécifique en privilégiant les travailleurs venant de l'hexagone mais d'origine locale. Cela a des implications en termes d'équilibre budgétaire. Nous réduisons le revenu des collectivités du montant du financement de la mesure. Tout se passe comme si les cotisations sociales payées par les entreprises apparaissaient comme une subvention pour de l'emploi qualifié natif.

$$YG = YGK + YGTR + TIPR + ACC + SUBVP + SUBVPA + TDHT + TDFT + ODM + TSCC - \sum \Delta ttiwn_j * Wn * LDN_j \quad (21)$$

Avec YGK les revenus du capital, YGTR les transferts reçus, TIPR, les recettes d'impôt sur production, ACC les recettes fiscales d'impôts indirects, SUBVP, les subventions sur produits, SUBVPA les subventions aux entreprises, TDHT les impôts locaux, TDFT les impôts sur bénéfices, ODM les recettes d'octroi de mer, TSCC les recettes des taxes sur carburant. L'agrégat $\sum \Delta ttiwn * Wn * LDN$ représente le différentiel de taxation (qui apparait comme une subvention) des cotisations qui est financé sur le budget des collectivités.

7. La consommation des ménages

Le modèle distingue quatre catégories de ménages. Les travailleurs qualifiés, qu'ils soient natifs ou hexagonaux, appartiennent à la catégorie de ménages salariés du privé. Les autres catégories sont : ménages fonctionnaires, ménages chômeurs et autre ménage inactif.

Les ménages du privé perçoivent les revenus du travail qui leur permettent d'assurer leurs dépenses de consommation. Celles-ci sont déterminées à partir d'une fonction d'utilité des ménages qui est toujours de type Stone-Geary (Linear Expenditure System). Le programme du ménage conduit à la demande optimale de chaque bien

$$C_{i,h} PC_i = C_{i,h}^{Min} PC_i + \gamma_{i,h}^{LES} [CTH_h - \sum C_{i,h}^{Min} PC_i] \quad (23)$$

Où $C_{i,h}$ est la consommation du bien i par les ménages de type h , $C_{i,h}^{Min}$ la consommation minimale du bien i par les ménages de type h , PC_i le prix à l'achat du bien composite i (toutes taxes et marges comprises), $\gamma_{i,h}^{LES}$ est la part marginale du bien i dans le budget de consommation des ménages de type h

Les biens composites sont composés de biens de consommation d'origine locale et ceux d'origine importée à l'aide d'une CES.

$$C_{i,h} = B_i^C \left[\beta_i^C CM_i^{-\rho_i^C} + (1 - \beta_j^C) CL_i^{-\rho_i^C} \right]^{-\frac{1}{\rho_i^C}} \quad (23)$$

La résolution du programme du consommateur permet d'obtenir les équations de demande de biens consommés importés :

$$CM_i = \left[\frac{\beta_i^C}{1-\beta_i^C} \frac{PD_i}{PCM} \right]^{\sigma_j^{LD}} CL_i \quad (24)$$

Bibliographie

- Acemoglu, D. (1998). Why do new technologies complement skills? directed technical change and wage inequality, *Quarterly Journal of Economics* 113: 1055–1090.
- Acemoglu, D. (2002a). Directed technical change, *Review of Economic Studies* 69: 781–810.
- Acemoglu, D. (2002b). Technology and the labor market, *Journal of Economic Literature* 40: 7–72.
- Acemoglu, D. and Autor, D. (2011). Skills, tasks, and technologies: Implications for employment and earnings, *Handbook of Labor Economics* Edited by David Card and Orley Ashenfelter, Chapter 12 4(B): 1043–1171.
- Acemoglu, D., Autor, D. and Lyle, D. (2004). Women, war, and wages: The effect of female labor supply on the wage structure at midcentury, *Journal of Political Economy* 112(3): 497–551.
- Acemoglu, D., Finkelstein, A. and Notowidigdo, M. (2010). Income and health spending: Evidence from oil price shocks, *Review of Economics and Statistics* 95(4): 1079–1095.
- Agreste (2020), *Mémento de la statistique agricole*, Agreste Guadeloupe, Edition 2020
- Alam, S., Paramati, S. (2016). The impact of tourism on income inequality in developing economies: Does Kuznets curve hypothesis exist?, *Annals of Tourism Research*, 61, 111-126.
- Alleyne, D. (2002), Forecasting tourist arrivals: the use of seasonal unit root pre-testing to improve forecasting accuracy, paper presented at the 23rd Annual Review Seminar, Central Bank of Barbados, July 9-12, Barbados.
- Alvarez Galvan Y., Mathouraparsad S., Brehm N. Yacou C., Gaspard S. (2022), Techno-economic viability study on the large-scale production of high added-value activated carbon derived from pelagic sargassum seaweed using solar energy in Guadeloupe, Working paper
- Anderson, J. (1977). Labor force age structure changes and relative wages, Harvard University, unpublished paper
- Anne D., Chareyron S., L'Horty Y., Peyriere R. (2024), Discriminations en outre-mer : premiers résultats d'un testing, *Revue économique*, 75(3)
- Anne D., Chareyron S., L'Horty Y., Peyriere R. (2024), Discriminations à l'emploi des candidats ultra-marins en outre-mer et en métropole : les résultats d'un testing, *Revue économique*
- Atkinson A. and Stiglitz J. (1976), The design of tax structure: Direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics*, 6, pp. 55–75.
- aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer, Rapport d'information Assemblée nationale n3780
- Baker, D., and Mc, A. (2005). Tourism and the health effects of infectious diseases: Are there potential risks for tourists? *International Journal of Safety and Security in Tourism/hospitality*, 12, 1–17.
- Banerjee O., Cicowiez M. et Gachot S. (2015), A quantitative framework for assessing public investment in tourism – An application to Haiti, *Tourism management*, vol 51, pp. 157-173
- Bellemare et Carluer (2013), La dynamique migratoire : quels facteurs causaux de la fuite des cerveaux ? Une étude dans le contexte économique des territoires insulaires caribéens, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/5, pp.891-909.

- Bellemare et Carluer (2013), La dynamique migratoire : quels facteurs causaux de la fuite des cerveaux ? Une étude dans le contexte économique des territoires insulaires caribéens, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2013/5, pp.891-909.
- Berger, M. (1983). Changes in labor force composition and male earnings: A production approach, *Journal of Human Resources* 18: 177–196.
- Berndt, E. and Christensen, L. (1974). Testing for the existence of a consistent aggregate index of labor input, *American Economic Review* 64: 391–404.
- Bhagwati J. and Dellalfar W. (1973), The brain drain and income taxation. *World Development*, 1973, vol. 1, issue 1-2, 94-101.
- Bhagwati, J.N. et K. Hamada (1974), The brain drain, international integration of markets for professionals and unemployment, *Journal of Development Economics*, 1, 1 : 19-42.
- Bhargava, A., et F. Docquier (2006), HIV pandemic, medical brain drain and economic development in sub-Saharan Africa, Report, World Bank, Washington DC.
- Billionnière, M., Mathouraparsad, S. and Maurin, A. (2018), An MCS Analysis of the tourism economic impact in Guadeloupe: new results and public policy recommendations, *ECOMOD Conference*
- Blanchet D., (2002), Le vieillissement de la population active : ampleur et incidence, *Economie et statistique*, n° 355-356, 123-138.
- Blanchflower D. and Oswald A. (1994). “The Wage Curve”, MIT Press.
- Blanchflower D.G. et Oswald A.J. (1995), An introduction to the wage curve , *Journal of Economic Perspectives*, Été, 9(3), pp. 153-167.
- Blanchflower, David G.; Oswald, Andrew J. (2005) The wage curve reloaded, *IZA Discussion Papers*, No. 1665, Institute for the Study of Labor (IZA),
- Blasco J., Guillaud E. and Zemmour M. (2020), Consumption taxes and income inequality: An international perspective with microsimulation, *LIS working paper series* 785.
- Boissay, F. and Rungcharoenkitkul, P. (2020). Macroeconomic effects of Covid-19: An early review, *BIS Bulletin*, 7
- Bonnieux F., Carpentier A. et Weaver R. (1995), Reduction in soil contamination : economic incentives and potential benefits, Seminar Long term perspectives for effects of rural land use changes on soil contaminants, 8-10th june 1995, Italy
- Borjas, G. (1983). The substitutability of black, hispanic and white labor, *Economic Inquiry* 21(1): 93–106.
- Borjas, G. (1986). The demographic determinants of the demand for black labor, Richard B. Freeman and Harry J. Holzer (eds.), *Inner City Black Youth Unemployment*.
- Brard JP (2007), Amélioration de la transparence des règles applicables
- Brau, R., Di Liberto, A., and Pigliaru, F. (2011). Tourism and development: A recent phenomenon built on old (institutional) roots? *The World Economy*, 34(3), 444–472.
- Breton D., Condon S., Marie C.V. et Temporal F., 2009. « Les départements d’Outre-Mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », *Population et Sociétés*, 460 : 1-4.
- Brida, J. G., Cortes-Jimenez, I., and Pulina, M. (2016). Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review. *Current Issues in Tourism*, 19, 394–430.

- Broussy L. (2013), L'adaptation de la société au vieillissement de sa population - France : année zéro !, Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population.
- Browne, R., and Moore, W. (2012), How quickly do Caribbean tourism demand recover after severe shocks, Working Paper, Research and Economic Analysis Department, Central Bank Of Barbados.
- Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, 2011, n°. 3-4-5, p. 40-4
- Burniaux J. et Truong T. (2002), GTAP-E: An Energy-Environmental Version of the GTAP Model, GTAP Technical Paper No. 16.
- Burns A., D. Van der Mensbrugghe, and Timmer, H. (2006). Evaluating the economic consequences of avian influenza, World Bank, 7p
- Cabidoche Y.-M. and Lesueur-Jannoyer M. (2012), Contamination of harvested organs in root crops grown on chlordecone-polluted soils, *Pedosphere* 22, 562–571
- Cahuc P., Hairault JO, Prost C. (2016), L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser, Notes du conseil d'analyse économique, 2016/5 (n° 32), p. 1-12.
- Cahuc, P. et Zylberberg, A. (2005), Le chômage, fatalité ou nécessité ?, Flammarion.
- Causa O. and Hermansen M. (2019), Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 1453. OECD
- Charles, J. S., and Fullerton, T.M. Jr. (2012), An Error Correction Analysis of Visitor Arrivals to the Bahamas, *Tourism Economics*, 18, 253-259.
- Clément M. (2010), Transferts publics et réduction de la pauvreté dans un contexte de croissance économique soutenue : L'exemple de la Russie, *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 2010/2 (N° 41), pp. 141-170
- Cockburn J., Corong E., Decaluwé B., Fofana I. and Robichaud V. (2010), The Growth and Poverty Impacts of Trade Liberalization in
- Cockburn J., Decaluwé B. et Dostie B. (1998), Les leçons du mariage entre les modèles d'équilibre général calculable et la nouvelle théorie du commerce international : application à la Tunisie, *Actualité économique*, vol.74, n° 3, septembre, pp. 381-414.
- Cordier S., KadhelPh., Rouget R. et Multigner L. (2014), Facteurs de risque de prématurité en Guadeloupe : résultats de la cohorte Timoun, *Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire*, n°. 34-35,
- Cornia G. et Stewart, F. (1995), Two errors of targeting, in Van de Walle D. et Nead K. (eds) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Costrell, R., Duguay, G. and Treyz, G. (1986). Labour substitution and complementarity among age-sex groups, *Applied Economics* 18: 777–791.
- Cour des comptes (2021), Evaluation du revenu de solidarité active, La Documentation française, 109 p.
- Craigwell, R. (2007), Tourism Competitiveness in Small Island Developing States, WIDER Research Paper, 2007/19. United Nations University.
- De Melo J. et Tarr D. (1992), A general equilibrium analysis of US foreign trade policy , The MIT Press, 292 p.

- Decaluwé B., Lemelin A., Maisonnave H. et Robichaud V. (dir.) (2012), The PEP Standard Computable General Equilibrium Model Single Country, Static Version PEP-1-1, Poverty and Economic Policy (PEP) Research Network.
- Delannoy M., D. Techer, S. Yehya, A. Razafitianamaharavo, F. Amutova, A. Fournier, M. Baroudi, E. Montarges-Pelletier, G. Rychen, C. Feidt (2019), Evaluation of two contrasted activated carbon- based sequestration strategies to reduce soil-bound chlordecone bioavailability in piglets, *Environ. Sci. Pollut. Res.*
- Dereumeaux C, Saoudi A, Pecheux M, Berat B (2018), Imprégnation de la population antillaise par la chlordécone et certains composés organochlorés en 2013/2014. Étude Kannari. Saint-Maurice : Santé publique France. 6 p.
- Dervis K., De Melo J. et Robinson S. (1982). General equilibrium models for development policy, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Dherbécourt C. et Peruyero C. (2024), Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France, La note d'analyse n° 137 de France Stratégie
- Dimou M. (2007), Stratégies des firmes et gouvernance locale dans les régions d'outre-mer. Le paradoxe réunionnais, in *Comprendre les économies d'outre-mer de Levratto (2007)*, pp.273-288.
- Docquier, F. et H. Rapoport (2003), Ethnic discrimination and the migration of skilled labor, *Journal of Development Economics*, 70, 159-172.
- Docquier, F., O. Lohest et A. Marfouk (2005), Union européenne et migrations internationales : l'UE15 contribue-t-elle à l'exode des travailleurs qualifiés ?, *Revue Économique*, 56(6), 1301-1330.
- Domingues Dos Santos, M. et F. Postel-Vinay (2003), Migration as a source of growth: the perspective of a developing country, *Journal of Population Economics*, 16(1), 161-75.
- DREES (2021), Fiche 7 - Minima sociaux et prestations sociales, Ménages aux revenus modestes et redistribution, Documentation française
- ECLAC (2009), An econometric study of the determinants of tourism competitiveness in the Caribbean, LC/CAR/L.190.
- Foster J., Greer J. et Thorbecke E. (1984), A Class of Decomposable Poverty Measures, *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-765.
- Freeman, B. (1979). The effect of demographic factors on age-earnings profiles, *Journal of Human Resources* 14: 289–318.
- Galtier G. et Harfi M. (2023), Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes, rapport pour l'Assemblée nationale, France Stratégie, septembre.
- Ghosh, Pallab K. 2018. "A Study of the Long-run Substitutability Between Men and Women." IZA Conference mimeo
- Giorgi, G., Paccagnella, M. and Pellizzari, M. (2015). Gender complementarities in the labor market, Book Series: Research in Labor Economics edited by Solomon W. Polachek , Konstantinos Tatsiramos, Klaus F. Zimmermann 41.
- Goldin, C. (2006). The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family, *The American Economic Review* 96 (2): 1–21.
- Goto M., Marie C.-V. et Sudrie O. (2014), Vieillesse démographique en Martinique, quels impacts socioéconomiques ?, Rapport DME (A paraître dans la collection Documents de travail de la recherche de l'AFD).

- Grant, J. (1979). Substitution among labor, labor and capital in U.S. manufacturing, Michigan State University, unpublished Ph.D. dissertation.
- Grant, J. and Hamermesh, D. (1979). Econometric studies of labor-labor substitution and their implications for policy, *Journal of Human Resources* 14: 518–542.
- Grant, J. and Hamermesh, D. (1981). Labor market competition among youths, white women and others, *Journal of Human Resources* 63(3): 354–360.
- Greenidge, K., and Jackman, M. (2010), Modelling and Forecasting Tourist Flows to Barbados Using Structural Time Series Models, *Tourism and Hospitality Research*, 10(1), 1-13.
- Guillaud E., Olckers M. and Zemmour M., (2019), Four Levers of Redistribution: The Impact of Tax and Transfer Systems on Inequality Reduction Review of Income and Wealth.
- Haddad M. (2018), « Des minorités pas comme les autres ? Le vécu des discriminations et du racisme des ultramarins en métropole », *Revue française de sociologie*, 59 (4), p. 649-676.
- Haddad M. (2022), Antillais et Réunionnais dans l'emploi public : idéal d'égalité ou maintien de spécificités ?, *Sociologie*, n3, vol. 13
- Hairault J.-E, Langot F. et Zylberberg A. (2015), Equilibrium unemployment and retirement, *European Economic Review*, n°79, 37-58.
- Hamermesh, D. (1984). Labor substitution, unemployment and wages-with reference to youths and women, Mimeograph, Michigan State University.
- Harris J. et Todaro M. (1970), Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis, *American Economic Review* n°60 (1), mars, pp. 126–142.
- Herpin N. et Michel C., (2012), Avec le passage à la retraite, le ménage restructure ses dépenses de consommation. INSEE, France portrait social, vol. 8, 124-128.
- Hoarau JF (2021), La vie chère comme une manifestation de la vulnérabilité structurelle des Départements et Régions d'Outre-Mer français: entre faits stylisés et enseignements de la littérature académique, *Géographie, Économie, Société* 23 (2021) 303-339
- Hoarau, JF, (2020). Is international tourism responsible for the outbreak of the COVID-19 pandemic? A cross-country analysis with a special focus on small islands, *Economic Bulletin*, 40(3), 2395-2407.
- Hufnagel, L., Brockmann, D., and Geisel, T. (2004). Forecast and control of epidemics in a globalized world. *Proceedings National Academy of Sciences*, 101(42), 15124–15129.
- Insee (2013), Fiches territoires, Emplois et salaires
- Insee (2019), France, portrait social, 292p.
- Insee (2020), Niveaux de vie en Guadeloupe en 2017 : La pauvreté touche un tiers de la population guadeloupéenne, *Insee Analyses Guadeloupe* No 43.
- Insee (2021), Trois Guadeloupéens sur 10 ont renoncé ou retardé des soins en 2019, *Insee Analyses Guadeloupe* n50.
- Jackman, M. (2012), Revisiting the tourism-led growth hypothesis for Barbados: a disaggregated market approach, *Regional and Sectoral Economic Studies*, (12)2, 15-26.
- Jacobs D. et J Tillie (2004), Introduction: social capital and political integration of migrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30 (3), 419-427, 2004. 383, 2004.
- Johnson, G. (1970). The demand for labor by educational category, *Southern Economic Journal* 37: 190–203.
- Joseph G., Kamwa E. et Mathouraparsad S. (2023), Evaluation du consentement à payer pour nettoyer les plages caribéennes polluées par les échouements d'algues sargasse : le cas des

Antilles françaises, présenté au 59e colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF).

Jung H.S. et Thorbecke E. (2001), The Impact of Public Education Expenditure on Human Capital, Growth, and Poverty in Tanzania and Zambia: A General Equilibrium Approach, International Monetary Fund, août, 37 p.

Kakwani N. et Pernia E. (2001). What is Pro-Poor Growth? Asian Development Review, vol. 18, pp. 1-16.

Keogh-Brown, M., Wren-Lewis, S., Edmunds, W., Beutels, P., and Smith, R. (2010). The possible macroeconomic impact on the UK of an influenza pandemic. Health Economics, 19, 1345–1360.

King, M. (1983), Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Data, Journal of Public Economics, North-Holland, 21, 183–214

Laffineur M. (2003), Sur la réforme du régime des concentrations entre entreprises. Etude et rapport Assemblée nationale n0256

Langin K. (2018), Seaweed masses assault Caribbean islands, Science, Vol 360, Issue 6394, pp. 1157-1158

Layard R. et Nickell S. (1992), Unemployment in the OECD Countries, CEP Discussion Papers dp0081, Centre for Economic Performance, LSE.

Leder, K, and Newman, E. (2005) Respiratory infections during air travel. Intern Med J, 35, 50–55

Levratto N. (2007), Comprendre les économies d’outre-mer. L’Harmattan, 346 p.

Li, S., and Song, H. (2013). Economic impacts of visa restrictions on tourism; a case of two events in China, Annals of Tourism Research, 43, 251-271.

Liu, A., Kim, Y., O’Connell, J. (2021). COVID-19 and the aviation industry: The interrelationship between the spread of the COVID-19 pandemic and the frequency of flights on the EU market”, Annals of Tourism Research, 91, 103298.

Liu, A., Vici, L., Ramos, V., Giannoni, S., and Blake A. (2021). Visitor arrivals forecasts amid COVID-19: A perspective from the Europe team, Annals of Tourism Research, 88, 103182.

Lu P., Shelley M. and Liu YL (2020), Government Transfers and Poverty Alleviation among Older Adults in the United States from 2002 to 2014, Social Policy and Society, Volume 20, Issue 4, pp. 561 - 579

Mangili, A., and Gendreau, M. A. (2005). Transmission of infectious diseases during commercial air travel. Lancet, 365, 989–996.

Marie C.-L. et Temporal F. (2011). Mobilité et insertion des natifs de l’outremer : Dom ou métropole ? Conférence AFD.

Marie C.-L. et Temporal F. (2011). Mobilité et insertion des natifs de l’outremer : Dom ou métropole ? Conférence AFD.

Marie C.-V et Rallu JL. (2012), Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale, rapport commandé par la Commission Européenne.

Marie CV et Temporal F. (2011), Les DOM : terres de migrations, Espace populations sociétés, 2011/3, 475-491.

Mathouraparsad et Decaluwé (2018), Une analyse comparative des économies des DOM à travers les matrices de comptabilité sociale, Revue d’économie rurale et urbaine, n1, pp 5-35.

- Mathouraparsad S. (2011), Sur la modélisation et la préparation de la politique économique des régions ultrapériphériques d'Europe : le cas des DOM. Thèse de doctorat, 817 p.
- Mathouraparsad S. (2012), Protectionnisme et croissance en outre-mer : une analyse à l'aide de CloDyn, un MEGC pour les DOM appliqué à la Guadeloupe, *Économie appliquée*, 4, p. 79-110.
- Mathouraparsad S. (2016), Réformes économiques et pauvreté monétaire en outre-mer : les apports d'un modèle EGC microsimulé, *Revue économique* 2016/4 (Vol. 67), pp 773-796
- Mathouraparsad S. et Decaluwé B. (2018), Une analyse comparative des économies des Dom à travers les matrices de comptabilité sociale, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 2018/1, p. 61 - 90
- Mathouraparsad, S., and Maurin, A. (2017). Measuring the multiplier effects of tourism industry to the economy, *Advances in management and applied economics*, 7 (2), 123-157.
- Matsuura, T., and Saito, H. (2022). The COVID-19 pandemic and domestic travel subsidies, *Annals of Tourism Research*, 92, 103326
- McDavid, H. (2003), An input-output analysis of the Jamaican hospitality and tourism sector, *Social and Economic Studies* 52(1), 161-184
- Milledge J.J., Maneein S., Arribas López E., and Bartlett, D. (2020) Sargassum Inundations in Turks and Caicos: Methane Potential and Proximate, Ultimate, Lipid, Amino Acid, Metal and Metalloid Analyses. *Energies*, 13, 1523.
- Miller, R.E., and Blair, P.D., (1985). *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Moore, W., and Whitehall, P., (2003). *Modelling the tourism life cycle using regime switching models*, Working Papers 2003, Central Bank of Barbados.
- Multigner L, Ndong JR, Romana M, Blanchet P (2011), Exposition au chlordécone et risque de survenue d'un cancer de la prostate. Étude Karuprostate,
- Multigner L., Ndong JR, Giusti A., Romana M., Delacroix-Maillard H., Cordier S., Jégou B., Thome JP, Blanchet P. (2010), Chlordecone Exposure and Risk of Prostate Cancer, *Journal of Clinical Oncology*, vol. 28, n 21
- Naudet, J.-D. (2006). Outre-mer : une croissance sous serre?, *La lettre des économistes de l'AFD*, n 12, mars.
- Novelli, M., Burgess, L., Jones, A., and Ritchie, B.W. (2018), No Ebola. still doomed': the Ebola-induced tourism crisis, *Ann. Tour. Res.*, 70, 76-87
- Oraison A. (2015), Les limites à la préférence régionale à l'embauche dans les Outre-mer - Analyse critique des " dispositions discriminatoires " proposées par certains responsables politiques et syndicaux en vue de réduire l'ampleur du chômage à la Réunion, *RJOI* 2015 – n° 21
- Oyesiku, O.O. and Egunyomi, A. (2014) Identification and Chemical Studies of Pelagic Masses of Sargassum natans (Linnaeus) Gaillon and Sargassum fluitans (Borgesen) Borgesen Brown Algae, Found Offshore in Ondo State, Nigeria. *African Journal of Biotechnology*, 13, 1188-1193.
- Paltsev S., Reilly J., Jacoby H., Eckaus R., McFarland J., Sarofim M., Asadoorian M. and Babiker M. (2005), *The MIT Emissions Prediction and Policy Analysis (EPPA) Model: Version 4*, MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Report no 125.

- Poirine B. (1993), Le développement par la rente dans les petites économies insulaires, *Revue Economique*, Vol. 44 n°6, novembre, pp. 1169-1199.
- Poirine B. (1995). Les petites économies insulaires : théories et stratégies de développement, L'Harmattan, Paris.
- Poirine B. (2007), Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer. Conférence économies d'outre-mer, Paris AFD, juin, 24 p.
- Pratt, S. (2015). The economic impact of tourism in SIDS, *Annals of Tourism Research*, 52, 148-160.
- Qiu, R., Park, J., Li, S., Song, H. (2020). Social costs of tourism during the COVID-19 pandemic, *Annals of Tourism Research*, 84, 102994
- Ranguin R., C. Jean-Marius, C. Yacou, S. Gaspard, C. Feidt, G. Rychen, M. Delannoy (2020), Reduction of chlordecone environmental availability by soil amendment of biochars and activated carbons from lignocellulosic biomass, *Environ. Sci. Pollut. Res.* 27, pp. 41093–41104,
- Ravallion M. and Chen S. (2003), Measuring Pro-Poor Growth, *Economics Letters*, 78 : 93-99.
- Ridderstaat, J., Croes, R., and Nijkamp, P., (2013). Modelling Tourism Development and Long-run Economic Growth in Aruba, Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2013-145/VIII.
- Ruiz et Trannoy (2008) Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation, *Economie et statistique* n° 413
- Seetanah, B. (2011). Assessing the dynamic economic impact of tourism for island economies, *Annals of Tourism Research*, 38(1), 291-308.
- Seetaram, N., Song, H., Ye, S., Page, S. (2018). Estimating willingness to pay air passenger duty. *Annals of Tourism Research*, 72, 85–97
- Senegal, *International journal of microsimulation*, 3(1) 109-113
- Shapiro C. et Stiglitz JE (1984), Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American economic review*, vol. 74, pp 434-444
- Smolensky E., Reilly S. et Evenhouse E. (1995), Should Public Assistance be Targeted?, *Journal of Post Keynesian Economics*, 18, pp. 3-28.
- Smolinski, M. S., Hamburg, M. A., and Lederberg, J. (2003). Microbial threats to health: Emergence, detection, and response. Committee on emerging microbial threats to health in the 21st century. <http://www.nap.edu/catalog/10636.html>
- Temporal F., Marie C.-V. et Bernard S. (2011), Insertion professionnel des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ?, *Populations-F*, 66 (3-4), 555-600.
- Thacker, N., Acevedo, S., and Perrelli, R. (2012), Caribbean Growth in an International Perspective: The Role of Tourism and Size, IMF Working Paper, WP/12/235, International Monetary Fund.
- Warren N. (2008), A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD Countries, Tech. rep., OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 64.
- Watts H. W. (1968), An Economic Definition of Poverty, In. *Understanding Poverty*, ed. by D. Moynihan, New York: Basic Books
- Welch, F. and Cunningham, J. (1978). Effects of minimum wages on the level and age composition of youth employment, *Review of Economics and Statistics* 60: 140–145.

Yehya S., M. Delannoy, A. Fournier, M. Baroudi, G. Rychen, C. Feidt (2017), Activated carbon, a useful medium to bind chlordecone in soil and limit its transfer to growing goat kids, PLOS One 12.

Pour alimenter le débat et préparer le 19ème congrès des élus de Guadeloupe

Fred RENO

CAGI, Université des Antilles

A large orange circle is positioned on the left side of the slide, partially overlapping the text area.

Les objectifs du changement politique proposé

Selon le rapport au congrès de mai 2024 qui a précédé les résolutions du 18ème congrès, 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 ».

A series of four yellow curved dashes are located in the bottom right corner of the slide.

Une évolution dans quels domaines?

- **La fusion Région / Département en une collectivité unique**
- Le pouvoir d'adaptation des normes aux réalités locales
- **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
- Le régime législatif applicable
- Le rapport à l'Union Européenne
- **Le mode de scrutin et l'architecture institutionnelle**
- Une consultation préalable de la population qui doit légitimer les choix politiques fait par les élus de Guadeloupe
- *(incursion comparative: avant projet de loi organique)

Un 18^{ème} congrès favorable à une évolution statutaire

- Les résolutions du congrès inscrivent désormais ce changement dans le cadre d'une **évolution statutaire**.
- Il s'agit de la création d'une collectivité territoriale reprenant certes les compétences des deux collectivités en y ajoutant éventuellement d'autres mais dotée, d'un pouvoir de décision, d'un réel pouvoir normatif local.
- C'est la première résolution du Congrès et c'est une des différences majeures avec une simple « **évolution institutionnelle** ».

A large orange circle is positioned on the left side of the slide, partially cut off by the edge.

Une bonne organisation politico-administrative?

Sans faire un catalogue exhaustif nous avons identifié 4 facteurs pouvant contribuer à l'efficacité de cette organisation.

1. Répondre aux demandes exigeantes de plus en plus nombreuses et de plus en plus variées de la population
 2. Développer des services administratifs et des procédures simplifiés pour faciliter l'accessibilité des administrés à l'administration locale.
 3. Identifier le centre de pouvoir responsable de la gestion de la collectivité.
 4. Adapter l'organisation choisie à son contexte.
- 
- A series of four yellow curved dashes are located in the bottom right corner of the slide, arranged in a diagonal line from bottom-left to top-right.

Quelle organisation institutionnelle?

Un modèle inspiré du régime parlementaire

- Assemblée territoriale et un conseil exécutif
- L'assemblée élue désigne en son sein une équipe d'élus de la majorité en charge de la fonction exécutive et responsable devant l'Assemblée territoriale.
- Celle-ci représente les électeurs, délibère et décide sur la base des orientations de l'exécutif.
- En cas de désaccord entre les deux institutions, l'assemblée peut par un vote de défiance renverser le conseil exécutif, illustrant ainsi l'application d'un principe de responsabilité des élus qui sont en charge de la mise en œuvre des décisions.

Un modèle inspiré du Département et de la Région

- Une assemblée délibérante et une commission permanente.
- Unicité de présidence
- Un Président de l'Assemblée et de la collectivité

Avantages et inconvénients des deux systèmes

Le modèle parlementaire

- Organisation séduisante, performante quant à la responsabilisation politique que si le président de l'Assemblée et le président du conseil exécutif partagent les mêmes orientations,
- que les conseillers exécutifs ne sont pas en concurrence avec les présidents de commissions de l'Assemblée.
- Constat fait en Martinique des tensions apparues en Martinique entre Alfred marie-Jeanne président du conseil exécutif et Claude Lise président de l'Assemblée territoriale.
- Ce n'est donc pas ce choix qui a été fait par les élus du 18^{ème} congrès.

Le modèle départemental ou régional

- La simplification : une collectivité, une assemblée et un président. Cette architecture rappelle celle du département et de la région.
- Mais elle est débarrassée de l'entrave monodépartementale.
- La complexité de la formule assemblée et conseil exécutif est aussi évitée.
- En Guadeloupe carte intercommunale = multiplication de centres de pouvoir
- l'unicité de direction de l'assemblée et de la collectivité réduit le risque de dilution du pouvoir qui ne favorise pas l'efficacité de la prise de décision
- Limite, sans éliminer, le risque de conflits des égos assez fort en politique et pas seulement en Guadeloupe.

Un mode de scrutin respectueux des territoires de l'archipel ?

Concilier égalité démocratique et équité territoriale

- Il n'y a pas de résolutions du Congrès sur le mode de scrutin. On peut donc penser qu'il s'agira d'un des enjeux du prochain congrès.
- Le mode de scrutin choisi doit **concilier souci de représentativité et souci d'efficacité**
- **Concilier l'égalité démocratique de l'archipel et l'équité des 6 territoires** de l'archipel
- Chaque élu représente le même nombre d'électeurs
- Ne pas exclure, le principe d'une sureprésentation des territoires insulaires qui sont en dessous du ratio de représentation (Désirade, Terre-de-Bas et Terre-de-Haut)
- Un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire dans des sections électorales.

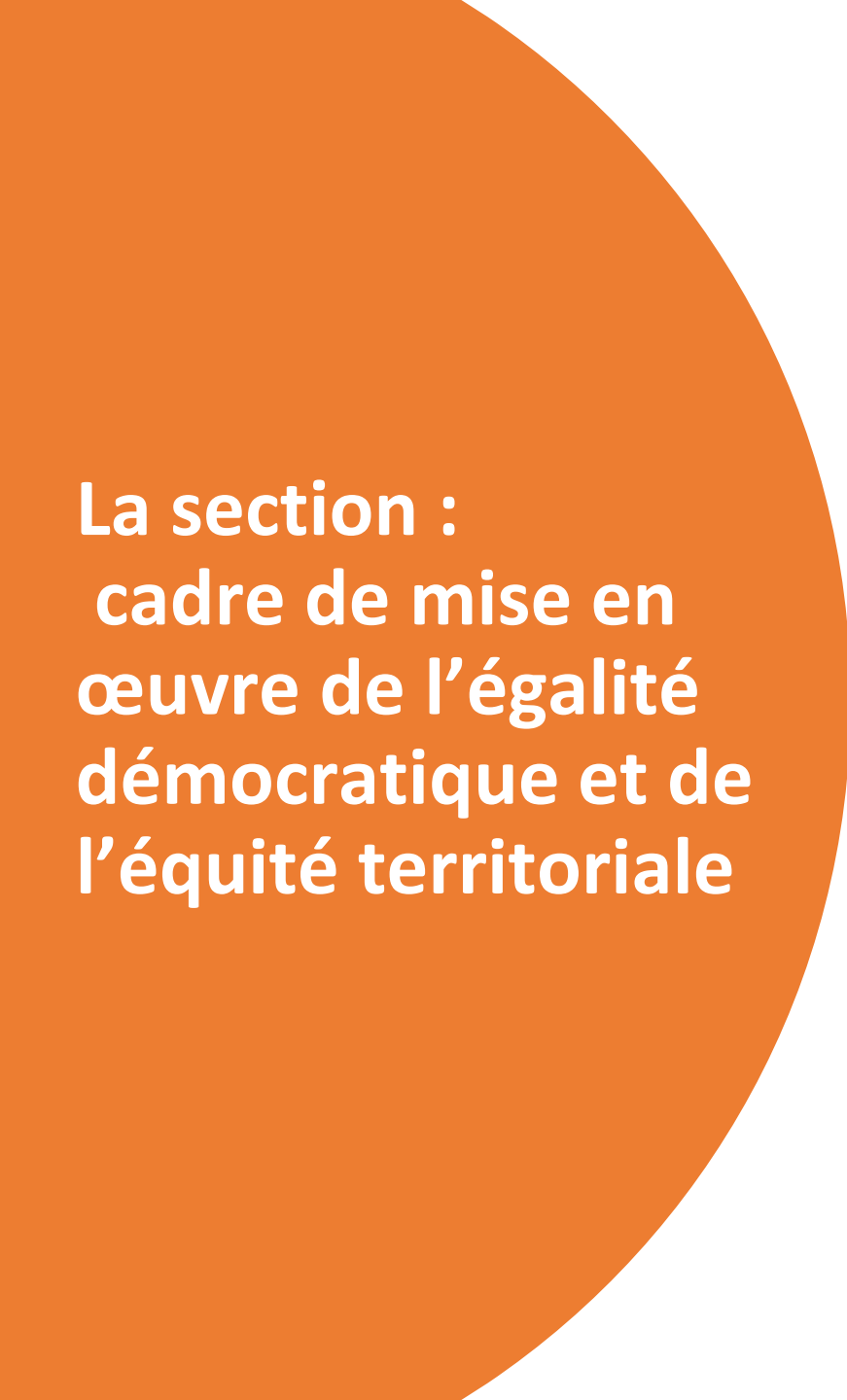
Une élection dans le cadre de sections

L'élection ne se déroule pas dans une circonscription unique comme c'est le cas aujourd'hui pour l'élection régionale mais dans le cadre de **sections électorales**

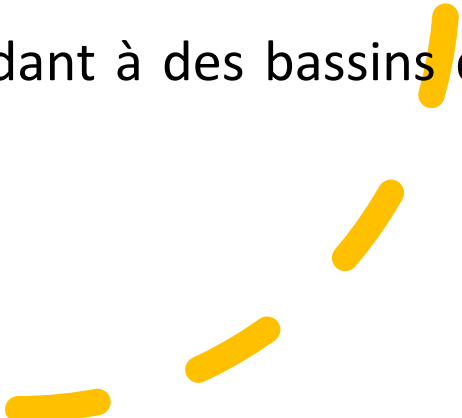
Le territoire guadeloupéen est divisé en sections électorales auxquelles on attribue un nombre de sièges en fonction de leur population.

Chaque liste obtient un **nombre de sièges proportionnel au nombre de suffrages** qu'elle obtient dans chaque section.

La représentation territoriale de chaque liste est obtenue par addition du nombre de sièges obtenus dans chaque section.

A large orange circle is positioned on the left side of the slide, partially cut off by the edge. It contains white text.

La section : cadre de mise en œuvre de l'égalité démocratique et de l'équité territoriale

- Combien de sections?
 - Quels critères de découpage des sections?
 - Éviter ou r le découpage intercommunal?
 - Éviter la circonscription législative pour éviter de faire du « député de la Guadeloupe » ou de la nation, le représentant de fait de sections électorales?
 - Choisir un nouveau découpage correspondant à des bassins de vie dont le périmètre est à déterminer?
- 
- A series of four yellow curved dashes are located in the bottom right corner of the slide, pointing upwards and to the right.

A large orange circle is positioned on the left side of the slide, partially overlapping the text area.

Projet d'évolution statutaire et avant projet de loi-organique relatif à l'évolution institutionnelle

Les deux démarches concernent le changement politique en Guadeloupe et peuvent être comparées sur:

- La nature juridique et la méthode utilisée
 - Les objectifs,
 - Le cadre juridique,
 - L'architecture institutionnelle,
 - Le mode de scrutin,
 - Les compétences proposées.
- 
- A series of five yellow curved dashes are located in the bottom right corner of the slide, arranged in a diagonal line from bottom-left to top-right.

Nature politique du changement : divergence relative

Démarche du congrès

- Nature du changement n'est pas officiellement signalé dans les résolutions du Congrès
- Apparaît dans le rapport précédant ces résolutions
- « Cette instance, élargie récemment aux maires, est habilitée à formuler des **propositions d'évolution institutionnelle et statutaire** au Gouvernement » .

Avant projet de loi organique

- « Nous avons travaillé à l'écriture de ce qui pourrait constituer la loi organique relative à l'organisation institutionnelle de la Guadeloupe. »
- **Pas d'évocation d'une évolution statutaire**

Méthode de construction du projet: contradiction de fond

Démarche du congrès

- Méthode participative : l'ensemble des acteurs est associé au cheminement du projet
- Le processus est la condition du résultat

Avant projet de loi organique

- L'avant-projet correspond à un aboutissement
- c'est un des objectifs du congrès atteint plus rapidement dans ce texte
- Un résultat est proposé sans indications sur les conditions dans lesquelles il est obtenu.

Dans certaines circonstances, le processus importe autant que le résultat

Les deux projets relèvent de la spécialité législative et de l'autonomie

Démarche du congrès

- La convergence est évidente. Sans se référer à l'article 74 explicitement avec la revendication d'un pouvoir normatif autonome local.
- [La première résolution du congrès y renvoie](#)
« Sous réserve de l'accord des Guadeloupéens dans le cadre d'une consultation référendaire, (les élus décident)
- « De proposer que la Guadeloupe soit dotée d'un pouvoir normatif autonome local lui permettant d'élaborer ses propres normes... »

Avant projet de loi organique

- « Une collectivité s'inscrivant dans l'article 74 de la Constitution et jouissant de l'autonomie » proposent les auteurs de l'avant projet »
- La revendication d'autonomie apparaît plus explicitement dans l'avant-projet de loi organique.

Des différences sur le choix de l'organisation institutionnelle et le nombre d'élus

Démarche du congrès

- Une assemblée territoriale composée d'une soixantaine d'élus
- Unicité de direction de l'Assemblée et de la Collectivité

Avant projet de loi organique

- Dans l'avant-projet : L'Assemblée territoriale est composée de 57 membres et élit en son sein un bureau avec à sa tête un secrétaire général
- En son sein, sera également élu le « Conseil Exécutif de la Guadeloupe » composé d'un président et de quatorze autres membres dont des vice-présidents
- En réalité l'assemblée sera composée de 43 membres, les 14 autres siégeant au conseil exécutif.
- Cette organisation s'inspire du régime parlementaire et de son application en Corse et à la Martinique.

Des différences limitées sur les mécanismes de représentation des électeurs

Démarche du congrès

- Il n'y a pas de résolutions du Congrès sur le mode de scrutin
- Se reporter au rapport précédant le congrès

Avant projet de loi organique

- Selon, l'article 19 les membres de l'Assemblée territoriale de Guadeloupe sont désignés au scrutin de liste à deux tours. Chaque liste comporte deux sections.
- La première section regroupe l'ensemble des communes de la Guadeloupe « continentale ». La seconde comprend les îles dites du sud.
- Il est souhaitable d'avoir des précisions sur l'idée que « chaque liste comporte deux sections ». Généralement la notion de sections renvoie au découpage du territoire et ne s'applique pas directement aux listes .
- Pas de précision sur les critères de représentation

Questions en suspens

- L'idée d'une citoyenneté guadeloupéenne p.7
- **Article 55**
- Il est institué une citoyenneté Guadeloupéenne dont bénéficient les personnes de nationalité française ou d'une nationalité relevant du droit européen qui remplissent une ou plusieurs des conditions suivantes :
 - - Être né en Guadeloupe avant l'entrée en vigueur de la présente loi ;
 - - Avoir au moins un de ses deux parents qui y est né ou bénéficiant de la citoyenneté guadeloupéenne ;
 - - Justifier d'une durée de mariage ou de pacte civil de solidarité avec une personne bénéficiant de la citoyenneté guadeloupéenne ;
 - - Avoir sa résidence principale en Guadeloupe depuis au moins vingt années.

Quelle articulation avec la nationalité française: les français résidant en Guadeloupe depuis moins de 20 ans pourront-ils voter ?

Art. 61 Conseil exécutif

- Aussitôt après l'élection du bureau, l'Assemblée Territoriale de la Guadeloupe procède à l'élection des membres du Conseil Exécutif.
- Les membres du **Conseil Exécutif** sont élus au scrutin de liste à la **représentation proportionnelle** suivant la règle de la plus forte moyenne .
- Comprend l'opposition?
- Article 72
- I. - Les membres du Conseil Exécutif perçoivent mensuellement pour l'exercice effectif de leurs fonctions une indemnité fixée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique
- A temps plein, professionnel?

Art 96 Convention citoyenne: 57 citoyens?

- **La Convention Citoyenne de la Guadeloupe est composée de 57 citoyens** guadeloupeens tirés au sort selon une répartition basée sur :
 1. Le sexe ;
 2. L'âge ;
 3. Le niveau de diplôme ;
 4. Les catégories socio-professionnelles ;
 5. La représentation archipélagique ;
 6. La zone géographique et la prise en compte de la diaspora.

Art 105 Compétences

- **Article 105**
- La Guadeloupe est compétente dans les matières suivantes :
 - 1. Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Guadeloupe ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes au bénéfice des communes et de leurs regroupements ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ;
- Droit du travail et droit syndical; formation professionnelle, sans préjudice des actions des provinces dans ce domaine, et attribution de diplômes à ce titre ; inspection du travail

International

- **Article 106**
- La Guadeloupe peut disposer de représentations auprès de tout Etat ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international de l'aire géographique de la Guadeloupe.
- Régression loi Letchimy de 2016
- Dans les domaines de compétence de la Guadeloupe, le président du Conseil Exécutif négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire de l'aire géographique de la Guadeloupe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Guadeloupe.

QUELLES COMPETENCES POUR LA COLLECTIVITE DE GUADELOUPE ?



Julien MERION, Docteur en Science politique

Des compétences pour quoi faire ?

Le projet politique

- Les axes de développement
- Les priorités politiques
- Les besoins de la population

Le nécessaire consensus politique

L'ETAT DU DROIT POSITIF

- Article 74 qui concerne les COM « Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des **intérêts propres** de chacune d'elles au sein de la République.... les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de [l'article 73](#), précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique »
- Article 73 « Ces règles ne peuvent porter sur **la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral**. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique. »
- Article 72 « **Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi**, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.....Les collectivités territoriales ont **vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon**. »

St-Martin : Autonomie et RUP

La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

- 1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article [LO 6314-4](#) ; cadastre ;
- 2° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail ;
- 3° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;
- 4° Accès au travail des étrangers ;
- 5° Tourisme ;
- 6° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Toutefois, l'Etat demeure compétent pour fixer, dans les matières mentionnées aux 1° à 6°, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

II.-A compter de sa première réunion suivant son renouvellement postérieurement au 1er janvier 2012, la collectivité fixe, sous la même réserve qu'au I, les règles applicables dans les matières suivantes :

- 1° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;
- 2° Energie.

ST-BARTHELEMY : AUTONOMIE et PTOM

I. — La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

- 1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article [LO 6214-4](#) ; cadastre ;
- 2° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;
- 3° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; carte et titre de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ;
- 4° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;
- 5° Environnement, y compris la protection des espaces boisés ;
- 6° Accès au travail des étrangers ;
- 7° Energie ;
- 8° Tourisme ;
- 9° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité ;
- 10° Location de véhicules terrestres à moteur.

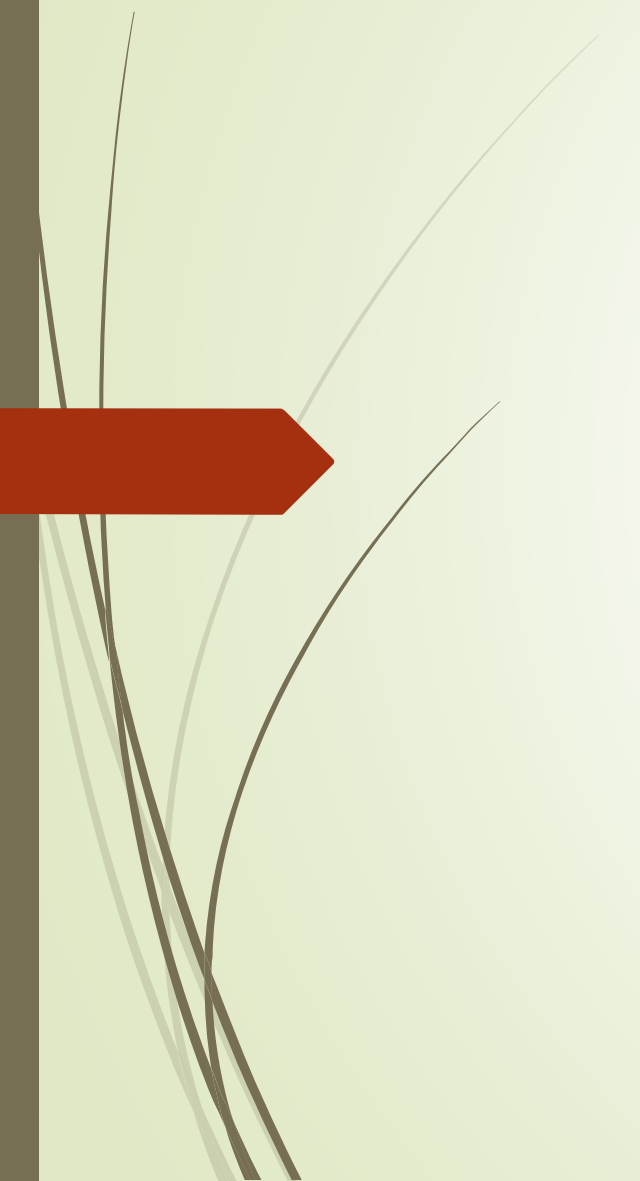
Depuis l'accession au statut de PTOM de l'Union européenne, la collectivité est ***compétente en matière douanière***, à l'exception des mesures de prohibition à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France,

POLYNESIE : Autonomie politique

- L'assemblée de la Polynésie française a la faculté de voter des "**lois du pays**" dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Ces actes, qui relèvent du domaine de la loi, sont **soumis à un contrôle spécifique du Conseil d'État**.
- La Polynésie peut **abroger ou modifier des dispositions législatives ou réglementaires** qui entrent dans son champ de compétence. Elle peut également **adopter des mesures préférentielles en faveur de la population en matière d'emploi ou de protection du patrimoine foncier**.
- La loi organique du 27 février 2004 a reconnu à la Polynésie de **larges compétences internationales**. Son statut d'autonomie renforcée lui reconnaît le droit de participer à la négociation des accords internationaux. Il lui reconnaît également le droit de négocier et de conclure des accords internationaux de façon autonome. Il lui permet de disposer de représentations auprès de tout État et d'être membre ou membre associé d'organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci.

Collectivité Territoriale sui generis **sans pouvoir normatif**

- éducation et culture ;
- sport et éducation populaire ;
- aménagement et de développement durable ;
- transports et gestion des infrastructures ;
- logement ;
- développement économique ;
- tourisme ;
- agriculture et forêt ;
- eau et assainissement ;
- énergie.



LA VOIE GUADELOUPEENNE

LES OPTIONS DU CONGRES

- Une Collectivité unique
- Disposant de pouvoirs normatifs
- 3 échelons de compétences :
 - Les compétences de l'Etat
 - Les compétences partagées
 - Les compétences territoriales



La répartition des compétences avec l'Etat

L'ETAT

- La Justice
- La sécurité extérieure
- La sécurité intérieure
- La monnaie
- L'état-civil et la nationalité

A comparer avec l'article 73

COMPETENCES PATAGEES

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

Ces points auront besoin d'être précisés

Compétences de la Collectivité de Guadeloupe

Exercice du pouvoir normatif pour l'élaboration des règles

➤ Aménagement du territoire

- Circulation routière et transport routier
- Voirie
- 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 autochtones

➤ En matière de développement économique et durable

- Tourisme
- Énergie
- Environnement
- Industries culturelles et créatives

➤ En matière de droit du travail

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

➤ Fiscalité locale

➤ Création d'établissements publics

Rapport sur la mise en oeuvre d'une procédure d'adoption d'emblèmes pour la Guadeloupe

Didier Destouches
*Expert pour le congrès des élus
Maître de conférence d'histoire
du droit et des institutions
à l'université des Antilles.*

INTRODUCTION

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

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

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

Dans ce contexte, les drapeaux régionaux adoptés sur le territoire français peuvent être considérés comme un symbole de l'identité territoriale et du régionalisme.

Afin de saisir les enjeux de la mise en place d'un processus guadeloupéen d'adoption d'emblèmes et de proposer des éléments de sélection des futures propositions, il conviendra dans un premier temps de mettre en place une commission qui sera chargée sous l'égide du congrès des élus puis de la collectivité régionale, d'établir les étapes et les conditions de consultation de la population pour la confection des emblèmes puis la validation finale par mi les propositions retenues par la dite commission.

Chapitre 1: la Composition et le rôle d'une Commission territoriale chargée de choisir les emblèmes de la Guadeloupe.

Les emblèmes, qu'il s'agisse de drapeaux, d'hymnes, de devises ou d'armoiries, sont des symboles puissants qui incarnent l'identité, l'histoire et les valeurs d'un pays ou d'un territoire. Leur adoption est souvent un acte solennel et symbolique qui nécessite une procédure réfléchie et transparente. Pour ce faire, des commissions spécialisées sont généralement créées dans les collectivités qui souhaitent mettre en place des emblèmes afin de garantir que le choix des emblèmes se fasse selon des critères légaux, culturels et historiques adéquats.

Ce rapport présentera d'abord une proposition de composition et du rôle d'un groupe d'hommes et de femmes qui pourraient se réunir en commission(s), en mettant l'accent sur leurs missions, leurs fonctions et les processus décisionnels que celle-ci devra adopter pour permettre la consultation de la population à fins d'adoption des emblèmes territoriaux de la Guadeloupe.

1. Composition d'une Commission chargée de choisir des emblèmes

Il convient de proposer à des personnalités choisies en raison de leurs compétences et expériences liées à la vie guadeloupéenne, de jouer le rôle d'évaluateurs des propositions qui seront faites pour l'adoption des emblèmes. Cette commission permettra de faire exister un débat intellectuel et culturel nécessaire dans une telle démarche historique. Elle permettra également de susciter une grande et diverse adhésion populaire au processus dès lors qu'une grande représentativité guadeloupéenne (domaines d'activités) sera effective en son sein.

1.1. Les membres de la Commission

Les commissions chargées de choisir des emblèmes sont généralement constituées de personnes issues de diverses sphères de la société, garantissant ainsi une représentation pluraliste et une expertise multidisciplinaire.

1.1.1. Les Autorités politiques

Les autorités publiques, locales ou nationales, jouent un rôle central dans la composition de la commission. Il peut s'agir de :

- Représentants du gouvernement, tels que des ministres ou secrétaires d'État, qui veillent à ce que le processus respecte les normes constitutionnelles et légales.
- Élus locaux ou régionaux : Les membres élus des collectivités concernées, tels que les maires ou les conseillers territoriaux, apportent une vision locale et une légitimité démocratique.
- Parlementaires : Dans certains cas, des députés ou sénateurs peuvent être membres de la commission, assurant une dimension législative au processus.

1.1.2. Les Experts historiens et culturels

Les membres spécialisés en histoire, en culture et en symbolique joueront un rôle clé :

- **Historiens** : Experts dans l'histoire du territoire guadeloupéen, ces membres veillent à ce que les emblèmes choisis soient représentatifs du patrimoine historique, qu'il soit colonial, révolutionnaire, républicain, nationaliste, etc...ou lié à d'autres moments significatifs.
- **Artistes et designers** : Ils apportent leur expertise musicale, poétique, esthétique et graphique afin d'assurer que les emblèmes soient visuellement cohérents et symboliquement forts.
- **Anthropologues, philosophes, économistes et sociologues** : Ces spécialistes apportent une perspective sur les significations culturelles et sociales des emblèmes afin de garantir leur acceptabilité par la population. Ils donnent de la chair scientifique et éthique à l'ossature symbolique des emblèmes.

1.1.3. Les Représentants de la Société civile

Une commission équilibrée comprend également des membres issus de la société civile. Ceux-ci peuvent inclure :

- Représentants des associations culturelles, ethniques ou sociales : Ces personnes veillent à ce que la diversité sociale, ethnique et culturelle du pays ou de la région soit prise en compte.
- Citoyens tirés au sort ou désignés : Dans certains cas, un processus participatif est mis en place, permettant à des citoyens d'être impliqués directement dans le choix des symboles.

1.1.4. Les Représentants de l'Église ou d'organisations religieuses (si applicable)

Dans certaines sociétés où la religion joue un rôle prépondérant, comme la Guadeloupe, des membres représentant les communautés religieuses (églises, mosquées, etc.) peuvent être inclus pour assurer que les emblèmes respectent les valeurs spirituelles et morales du pays.

2. Rôle et missions de la Commission

2.1. Le Processus de sélection des emblèmes

La commission a pour mission de sélectionner ou de créer des emblèmes représentatifs et cohérents avec les valeurs et l'identité du pays ou du territoire. Elle suit généralement un processus structuré comprenant plusieurs étapes :

2.1.1. Définition des critères

Avant de commencer à choisir les emblèmes, la commission définit par un large consensus et une grande capacité de proposition des critères clairs. Ces critères peuvent inclure :

- **Respect de l'Histoire** : Les emblèmes doivent faire référence à des événements marquants, à des luttes historiques ou à des personnages clés.
- **Symbolisme culturel** : Les éléments des emblèmes doivent être significatifs pour la population et ancrés dans les traditions culturelles.
- **Esthétique** : Le design doit être facilement identifiable et représentatif du territoire.
- **Acceptabilité sociale** : L'emblème choisi doit être inclusif, c'est-à-dire qu'il doit pouvoir être accepté par la majorité de la population, sans exclure de groupes sociaux ou ethniques.

2.1.2. Consultation et Recherche

La commission mène pendant un temps suffisant (à définir par ses membres) des recherches approfondies sur l'histoire et la culture du territoire, ainsi que sur les symboles existants (par exemple : l'épopée d'Ignace et de Delgrès). Il peut y avoir une consultation publique ou des débats ouverts pour recueillir l'avis des citoyens, des experts et des acteurs sociaux. Ces consultations visent à s'assurer que l'emblème choisi reflète véritablement les aspirations de la population.

2.1.3. Proposition et Délibération

Une fois les critères et les recherches réalisés, la commission propose plusieurs options. Les membres débattent et examinent chaque proposition en fonction de son respect des critères définis. Des versions sont souvent modifiées, combinées ou rejetées en fonction des retours reçus lors des consultations.

2.1.4. Validation et Adoption

Après délibération, la commission soumet ses propositions finales aux autorités compétentes pour validation et adoption d'une sélection de proposition d'emblèmes. Cela peut inclure des discussions au sein des assemblées intercommunales ou des conseils municipaux, selon la nature de l'emblème choisi (national ou local).

2.2. Le Rôle éducatif et symbolique

Outre son rôle de sélection, la commission peut être impliquée dans un rôle éducatif pendant le processus d'adoption, en organisant des campagnes de sensibilisation pour expliquer le choix des emblèmes et leur signification. Cela inclut :

- Des conférences et des événements culturels pour informer le public sur les symboles choisis et leur importance.
- La production de matériel éducatif (livres, vidéos, supports en ligne) destiné à promouvoir la connaissance des emblèmes.

2.3. L'adaptation des emblèmes au temps et à l'évolution sociale

Certaines commissions ont également pour mission complémentaire de surveiller l'évolution des emblèmes au fil du temps, afin qu'ils restent pertinents et valorisent le patrimoine tout en respectant les valeurs du pays ou de la région. Dans certains cas, les emblèmes sont amenés à évoluer ou à être mis à jour pour refléter des changements sociaux, politiques ou culturels.

3. Exemple de Commissions de Choix d'Emblèmes

3.1. La Commission Nationale du Drapeau et de l'Hymne (France)

En France, des commissions ont été mises en place pour décider des emblèmes, tels que le drapeau et l'hymne national. Ces commissions sont souvent composées de hauts fonctionnaires, de représentants de l'État, ainsi que d'experts en histoire et en droit.

3.2. L'exemple de la Commission des Emblèmes (Québec)

Le Québec a mis en place une commission spécifique pour la création de son drapeau (le fleurdelisé) en 1948, réunissant des historiens, des politiciens et des artistes pour un choix symbolique qui reflétait les valeurs du Québec moderne.

En conclusion, la commission chargée de choisir des emblèmes joue un rôle essentiel dans la construction de l'identité nationale ou régionale. Sa composition pluridisciplinaire et son approche méthodique garantissent un processus réfléchi et représentatif des valeurs et de l'histoire du territoire concerné. En tant qu'acteurs de la transmission de la mémoire collective, ces commissions doivent également s'assurer de l'inclusivité et de la pérennité des emblèmes qu'elles adoptent, afin que ceux-ci continuent à représenter et à fédérer la population dans le temps.

Chapitre 2 : La procédure d'adoption

L'adoption d'emblèmes pour un territoire en France – qu'il s'agisse d'un drapeau, d'un hymne ou d'une devise – relève d'un cadre juridique et institutionnel précis. Ce processus varie selon le niveau territorial concerné : commune, département, région ou collectivité à statut particulier. Ce chapitre examine en détail et simplement les procédures et les méthodes d'adoption de ces symboles en s'appuyant sur les textes législatifs et la pratique administrative. Le calendrier qui portera ce processus doit être défini par les élus directement mais il est suggéré qu'il

1. Cadre légal et institutionnel

1.1. Le principe de libre administration des collectivités

Selon l'article 72 de la Constitution française, les collectivités territoriales (communes, départements, régions et collectivités à statut particulier) s'administrent librement. Toutefois, elles doivent respecter les lois de la République et les principes fondamentaux de l'unité nationale.

1.2. Encadrement par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

Le CGCT ne prévoit pas explicitement de procédure pour l'adoption d'un drapeau, d'un hymne ou d'une devise, mais encadre les compétences des organes délibérants locaux, notamment en matière de communication et d'identité territoriale.

1.3. Distinction entre emblèmes officiels et non officiels

- **Emblèmes officiels** : L'usage de symboles nationaux (drapeau tricolore, Marseillaise, devise « Liberté, Égalité, Fraternité ») est encadré par des lois et décrets. Leur modification ou remplacement n'est pas permis pour un territoire. (Cf. Rapport sur les emblèmes du congrès du 12 juin 2024).
- **Emblèmes territoriaux** : Un territoire peut adopter des emblèmes propres, à condition qu'ils ne portent pas atteinte aux symboles nationaux ou à l'ordre public.

2. Exemples de procédures d'adoption d'un emblème territorial

2.1. Le Drapeau territorial

a) Initiative

L'initiative peut être prise par :

- Le conseil départemental ou régional, le congrès des élus.
- Une consultation citoyenne ou un concours public.

- Une association locale ou un collectif de citoyens.

b) Conception

- Le drapeau doit respecter les principes héraldiques (si inspiré du blason local).
- Il ne doit pas entrer en conflit avec un autre emblème existant.
- Il peut être inspiré de l'histoire locale ou d'éléments géographiques.

c) Vote et Validation

- Une délibération du conseil territorial concerné (en Guadeloupe : la collectivité régionale) valide l'adoption.
- L'usage municipal du drapeau est défini dans le règlement intérieur et par arrêté municipal.

d) Dépôt et Reconnaissance

- Dépôt auprès de la préfecture pour information et vérification de conformité.
- Publication au Journal officiel si nécessaire.
- Inscription auprès de la Société Française de Vexillologie ou d'organismes spécialisés.

2.2. L'Hymne Territorial

a) Initiative

- Proposée par l'exécutif local ou par une initiative populaire.
- Consultation d'artistes locaux ou concours public.

b) Création et Sélection

- Respect des sensibilités historiques et culturelles locales.
- Respect du droit d'auteur si une œuvre existante est adoptée.
- Possible collaboration avec des musiciens ou compositeurs professionnels.

c) Vote et Adoption

- Présentation d'une ou plusieurs propositions au congrès des élus.
- Délibération et vote en séance plénière du conseil régional.

d) Usage officiel

- Définition des occasions où l'hymne peut être joué (cérémonies officielles, événements locaux, etc.) par l'acte de délibération.
- Diffusion et promotion auprès du public.

2.3. La Devise territoriale

a) Origine et inspiration

- La devise peut être une phrase historique, philosophique, une expression en langue régionale ou une création originale.
- Elle doit en tout cas refléter l'identité du territoire, l'éthique populaire guadeloupéenne et être consensuelle.

b) Processus d'adoption

- Proposition par l'exécutif territorial ou via une concertation citoyenne.
- Délibération et vote du conseil territorial.

c) Officialisation et usage

- La devise peut être intégrée aux documents officiels, aux plaques d'entrée du territoire ou aux supports de communication.
- Possibilité de protection juridique par un dépôt auprès de l'INPI.

3. Contraintes et limites

3.1. Respect des Symboles Nationaux et de l'Unité de la République

- Un territoire ne peut adopter un emblème remettant en cause l'intégrité nationale.

- L'usage de symboles nationaux modifiés est interdit (ex. : drapeau tricolore avec modifications locales).

3.2. Contrôle de légalité par la préfecture

- Tout emblème adopté peut faire l'objet d'un contrôle préfectoral.
- Si un emblème est jugé contraire aux lois ou à l'ordre public, il peut être invalidé.

3.3. Respect du Droit d'auteur et de la propriété Intellectuelle

- Un hymne ou une devise ne doit pas enfreindre les droits d'auteur.
- Le dépôt à l'INPI peut être nécessaire pour éviter des conflits juridiques.

4. Études de cas locaux

4.1. Drapeaux Régionaux en France

Certaines régions disposent d'un drapeau non officiel largement reconnu, comme :

- La Bretagne (Gwenn ha Du).
- La Corse (Tête de Maure).
- L'Occitanie (Croix occitane).

Ces drapeaux, bien que non reconnus officiellement par l'État, sont utilisés dans la communication institutionnelle et culturelle.

4.2. Hymnes Régionaux

- L'Alsace utilise la chanson « Elsässisches Fahnenlied ».
- La Corse est associée au chant « Dio vi Salvi Regina ».

Bien que ces hymnes soient populaires, ils n'ont pas de statut juridique officiel.

4.3. Devises Locales

Certaines villes et régions ont adopté des devises symboliques :

- Paris : « Fluctuat nec mergitur » (inscrite sur le blason de la ville).

- La Martinique : « Yo ka di yo, sé la vérité » (adoptée dans des campagnes de communication).

L'adoption d'un drapeau, d'un hymne ou d'une devise pour un territoire en France est un processus encadré mais relativement souple. Elle repose principalement sur la volonté des élus locaux et la participation citoyenne. Cependant, les collectivités doivent veiller au respect des lois nationales, notamment en matière de symboles officiels et de propriété intellectuelle. L'officialisation de ces emblèmes est surtout d'ordre symbolique et identitaire, renforçant l'attachement des habitants à leur territoire sans remettre en cause l'unité de la République.

4.4 : Les emblèmes en France

4.4.1. Aux origines du triptyque LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ : histoire de la devise républicaine

Faire de la liberté et de l'égalité deux notions inséparables trouve son origine dans la période des Lumières, au XVIII^e siècle, notamment chez des philosophes comme Rousseau.

Cette idée s'illustre dans les textes fondateurs de la Révolution française. Ainsi, l'article 1 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, reconnaît que « tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ».

Le rapprochement des trois notions « Liberté », « Égalité » et « Fraternité » n'apparaît qu'en décembre 1790, sous la plume de Robespierre. Dans son Discours sur l'organisation des gardes nationales, le député de l'Artois propose que les mots « Le Peuple Français » et « Liberté, Égalité, Fraternité » soient gravés sur les drapeaux et les uniformes des officiers.

La proposition n'est pas retenue, mais l'expression revient en 1793, sous la Terreur. « Unité, indivisibilité de la République, Liberté, Égalité, Fraternité ou la mort », telle est la formule radicale que Jean-Nicolas Pache, alors maire de Paris, ordonne d'inscrire sur les façades de l'Hôtel de Ville et des édifices publics en juin 1793. Le souvenir douloureux de la Terreur, puis l'Empire napoléonien, finissent par reléguer la formule dans l'ombre, au même titre que de nombreux symboles républicains.

Une formule qui a suscité des débats

Ce n'est qu'en 1848, avec la proclamation de la II^e République, que la formule « Liberté, Égalité, Fraternité » devient la devise officielle de la France. Elle figure alors comme « principe » républicain inscrit au préambule de la Constitution.

Pourtant, le XIX^e siècle est traversé par un vif débat autour de l'ordre et du sens des mots. À l'instar du philosophe et homme politique Alexis de Tocqueville, certains estiment que le désir d'égalité peut freiner la liberté des individus.

Le théoricien du socialisme Pierre Leroux, quoique partisan de la devise, propose quant à lui de placer la fraternité au centre du triptyque, pour réconcilier liberté et

égalité. D'autres perçoivent dans la fraternité une connotation religieuse, et lui préfèrent l'idée de solidarité.

Si les débats se prolongent au début de la III^e République, la devise s'impose finalement. Elle est inscrite sur les frontons des édifices publics le 14 juillet 1880.

Un pilier de notre démocratie. Pourtant, à chaque fois que la démocratie vacille, la devise de la République est mise en cause. Ce fut notamment le cas sous le Second Empire et, plus récemment, sous le régime de Vichy. En 1940, la devise de la République est abandonnée au profit de celle de l'État Français : « Travail, Famille, Patrie ». Elle continue pourtant de circuler dans les journaux résistants, faisant office de revendication dans un contexte de lutte fraternelle pour la Libération. Dans son discours du 15 novembre 1941, le général de Gaulle affirme ainsi :

« Nous disons Liberté-Égalité-Fraternité parce que notre volonté est de demeurer fidèles aux principes démocratiques (...) qui sont l'enjeu de cette guerre pour la vie et la mort. ». La République est une et indivisible.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'installe l'idée selon laquelle les trois termes du triptyque ne peuvent pas être séparés. Parce que les citoyens sont libres en droits et égaux devant la loi, ils partagent un destin politique commun.

Cette logique interne illustre l'unité et l'indivisibilité de la République. Elle justifie l'inscription de « Liberté, Égalité, Fraternité » dans les constitutions de 1946 et de 1958. Au même titre que le drapeau tricolore et l'hymne national « La Marseillaise », elle figure comme un symbole de la République.

4.4.2. L'hymne national : « La Marseillaise ».

La Marseillaise a été composée par Rouget de Lisle, un capitaine du génie qui se trouve à Strasbourg au mois d'avril 1792¹. La France vient alors de déclarer la guerre à l'Autriche. Connaissant les talents de ce jeune compositeur, le maire de Strasbourg, Dietrich, dont la ville se situe sur la ligne de front, lui demande d'écrire un chant martial pour mobiliser les troupes.

Ce qui deviendra l'hymne national de la France a été créé en une nuit, du 25 au 26 avril, sous le nom de Chant de guerre pour l'armée du Rhin.

Avec son rythme très entraînant et ses paroles faciles à retenir, elle rencontre un premier succès massif à Marseille. Les bataillons des fédérés la reprennent au mois de juillet 1792 et la chantent pendant leur traversée de la France, jusqu'aux Tuileries. À leur vue, les révolutionnaires parisiens baptiseront ce chant La Marseillaise, et l'entonneront à leur tour.

¹ Pierre Serna est Professeur d'histoire de la Révolution française et de l'Empire à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La Marseillaise porte un discours politique qui consiste à défendre la patrie et la souveraineté du peuple vis-à-vis de la monarchie, qui tombera d'ailleurs rapidement après, le 10 août 1792. Surtout, elle affirme la valeur de la liberté contre « les despotes » et « les tyrans », explicitement dénoncés. Elle accompagne ainsi la naissance de la République et en est aujourd'hui l'un des symboles.

Les paroles de La Marseillaise ne sont ni racistes, ni xénophobes. Les phrases « Qu'un sang impur / Abreuve nos sillons » ne font pas référence à un sang étranger mais à certains nobles, censés avoir du « sang pur », et qui, pourtant, ont trahi la France en participant à la contre-Révolution. Rappelons que l'Ancien Régime s'est construit sur l'idée d'une différence biologique entre les nobles, qui étaient « bien nés », et les 98% de la population restante. Les révolutionnaires voulaient justement abolir ces privilèges afin que tous naissent libres et égaux en droit.

La Marseillaise redevient officiellement l'hymne de la France en 1879, avec la fondation de la IIIe République.

Quand « La Marseillaise » devient-elle l'hymne national ?

La Marseillaise a connu plusieurs déconvenues ! Elle devient l'hymne national en juillet 1795, et ce, jusqu'en 1804. Elle est ensuite mise à mal par Napoléon Bonaparte (1769-1821) qui souhaite la remplacer par un hymne plus calme, qui ne soit pas associé au renversement du régime : la Marche consulaire ou encore Veillons au salut de l'Empire. Pour autant, les soldats continuaient de la chanter sur les champs de bataille, jusqu'au dernier combat, à la Bataille de Waterloo.

La Marseillaise redevient officiellement l'hymne de la France en 1879, avec la fondation de la IIIe République. Puis, le même mécanisme s'est répété sous l'occupation allemande, en France. Il était alors interdit de chanter l'hymne national.

À la place, Pétain voulut imposer le chant Maréchal, nous voilà !. La Résistance a repris La Marseillaise à son compte, dès 1940, puis à l'appel du Général de Gaulle, en 1942.

Plus qu'un chant français, il revêt une forme d'universalité, liée à l'idée de vouloir se défendre ensemble contre toutes formes de tyrannie. Il concerne tous les peuples opprimés, quelles que soient les époques. D'ailleurs, beaucoup de pays du monde, en Europe, en Asie, ou en Amérique, ont repris La Marseillaise, notamment au cours du XIXe siècle, et « La Marseillaise » a inspiré de nombreux morceaux, de l'opéra au jazz.

4.4.3 : Le drapeau tricolore

Selon Cédric de Fougerolle², un flou historique plane encore aujourd'hui sur l'origine du drapeau. Cependant, ce qui est sûr, c'est que le drapeau « bleu blanc

² Cédric de Fougerolle est président de la société française de vexillologie

rouge » s'est imposé en juillet 1789 pour marquer le passage politique de la monarchie à la nation souveraine. Il a tout d'abord été diffusé dans la capitale, puis en province. Avant d'être un drapeau, le tricolore fut utilisé sous forme de rubans, bannières, cocardes... C'est un mélange entre la mode néoclassique de la fin du XVIIIe siècle et l'effervescence des idées politiques du XIX e siècle.

Quant à son choix graphique, le tricolore sous forme de bandes s'est répandu à l'été 1789 et qui va trouver son apogée à la fête de la Fédération le 14 juillet 1790. Puis, en octobre 1790, le principe des trois bandes tricolores de largeur égale a été fixé, et en février 1794, l'ordre définitif devient : bleu, blanc, rouge.

Que signifie le choix des couleurs : bleu, blanc, rouge ?

Le blanc, le rouge et le bleu étaient, à l'époque, les couleurs des uniformes de la garde nationale de Paris, de même que le rouge et le bleu étaient les couleurs de la ville lumière.

D'autre part, cette gamme colorée correspond à la tendance néoclassique de l'époque mettant à l'honneur les bandes sur des robes, des gilets d'hommes, ainsi que sur le papier peint, sur les architectures, sur des décors...Concrètement, le choix des couleurs n'a aucune réelle signification. Au cours du temps s'est construit une jolie légende disant que le bleu, le blanc et le rouge représente l'union du roi et du peuple, des Français entre eux et synthétise la longue histoire des emblèmes de la France.

Le drapeau tricolore est, à ce jour, plutôt réservé aux bâtiments publics, à l'armée et à l'État (mairies, préfectures, ministères...). En effet, la première fois qu'il a officiellement été utilisé, le drapeau se trouvait sur les écharpes des maires ainsi que des officiers de commandement à l'armée.

À cette heure-ci, il n'existe aucune obligation française de pavoiser, sauf pour les établissements d'enseignement dans lesquels la mesure est en vigueur depuis 10 ans.

Le drapeau tricolore et le drapeau européen doivent, ainsi que la devise républicaine, figurer sur la façade de tout établissement scolaire public ou privé sous contrat.

Le drapeau tricolore a été un objet de luttes politiques. Il a donc mis du temps à s'imposer. C'est l'union nationale pendant la guerre de 1914-1918, marquée par la mort de plus d'un million de soldats. Quels que soient les idéaux politiques, les origines sociales, les religions, le drapeau est, à partir de cette date, devenu un élément patriotique, de combat contre l'ennemi. Il n'est, alors, plus contesté.

Il a quand même fallu attendre l'après-guerre (1946), pour que le tricolore fasse son apparition dans la Constitution. Il est officiellement dit pour la première fois « le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge à trois bandes verticales d'égales dimensions ».

Par la suite, la Constitution actuelle a repris cette formule mais, étonnamment, en supprimant le fait que le drapeau est composé de trois bandes égales, parce que cela paraît évident. « L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. »: Article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Dès que son apparence a été choisie en 1794, le tricolore à 3 bandes égales n'a pas beaucoup évolué. Ce qui a changé au fil du temps, ce sont les sens des bandes tricolores, horizontales ou verticales, voire l'ordre des couleurs, bleu, rouge, blanc, ou encore blanc, rouge, bleu. Depuis, ce drapeau a presque toujours été présent dans l'histoire de la France ; cependant, au moment de la Restauration, entre 1814 et 1830, le drapeau tricolore a été remplacé par le drapeau blanc.

En 2025, le drapeau tricolore est le symbole de la Nation française.

C'est aussi un symbole de fête car, par le sport, le drapeau tricolore a envahi la rue de façon festive, notamment pour célébrer des victoires sportives. A contrario, le drapeau est aussi présent à l'occasion de drames, tels que les derniers attentats que nous avons connus, et de défilés politiques voire syndicaux, mais son message reste le même quelque soit l'appropriation symbolique dont il est périodiquement l'objet : la communion du peuple. Le drapeau tricolore, c'est la France, la solidarité, la Nation tout entière, un emblème incontesté depuis plus d'un siècle.

4.4.4 : La question du drapeau au prisme du nationalisme en Guadeloupe

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

En 1943, Abraham Harold Maslow, psychologue américain reconnu pour son approche humaniste, expose pour la première fois sa "Theory of Human Motivation" au sein de laquelle il hiérarchise les besoins de l'homme. A travers sa pyramide, la "pyramide de Maslow", il explique dans sa théorie que lorsqu'un homme a satisfait ses besoins physiologiques, il éprouvera le besoin de satisfaire son besoin de sécurité puis ensuite son besoin d'appartenance. C'est pourquoi chaque détail, chaque symbole choisi sur un drapeau à son importance.

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

Le drapeau guadeloupéen : une histoire viscérale

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



de quelques drapeaux.

En 1963 apparaît à Paris, l'un des premiers groupes indépendantistes de la Guadeloupe, le GONG, Groupe d'organisation nationale de la Guadeloupe. Il fût fondé par le militant nationaliste Pierre SAINTON avec d'autres Guadeloupéens. Le GONG a eu une durée de vie de 4 ans. Il a été dissous par les pouvoirs publics suite à la révolte urbaine des 25-26 mai 1967 à Pointe-à-Pitre et au massacre de jeunes, de travailleurs du bâtiment et de passants.

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

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

qui reflète le courant du communisme révolutionnaire.

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

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



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

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

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

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

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

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

Sur le fond noir du drapeau du MPIG, on retrouve des chaînes brisées qui font référence à l'abolition de l'esclavage.



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



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



à-Pitre.

Blason de Basse-Terre, chef-lieu du département



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

On retrouve sur ce drapeau:



- Trois fleurs de lys sur un fond bleu pour faire allusion du lien entre la Guadeloupe et la royauté. C'est également une inspiration prise sur le drapeau du Royaume de France.
- Un soleil au centre sur un fagot de canne à sucre qui est une ressource économique coloniale importante de l'île. Le soleil lui, rappelle le climat ensoleillé de l'archipel.
- Un fond noir, pour rappeler les origines africaines des habitants de l'archipel. Il existe une variantes de ce drapeau, avec le fond noir qui est remplacé par un fond rouge, comme pour le blason de la ville de Pointe-à-Pitre. C'est un fanion que l'on retrouve généralement sur les navires de commerce opérant en Guadeloupe.

Ce drapeau fait débat car il ne représente pas l'identité guadeloupéenne. Les fleurs de lys, emblème de la royauté française, ne représente pas la Guadeloupe mais établit en plus un lien directement à l'époque esclavagiste avec la domination de la royauté sur l'île. La canne à sucre fait également débat, elle est un symbole d'une ressource ayant enrichie les colons, la canne à sucre est la denrée qui a conduit les colons à réduire des hommes en esclavage et à les arraché de leur terre.

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

Chapitre 3 : Les éléments à considérer de l'Histoire et des valeurs des Guadeloupéens dans la procédure d'adoption d'emblèmes.

La Guadeloupe est une terre de diversité, voire de métissage, mais aussi et surtout de résistance d'afro-descendants et de culture symbiotique, forgée par une histoire marquée par la colonisation, l'esclavage, l'assimilation et les luttes pour la reconnaissance de son identité propre. Située au cœur de la Caraïbe, elle est aujourd'hui un département et une région d'outre-mer français, mais son peuple conserve une mémoire et des valeurs distinctes, nourries par les influences africaines, européennes, amérindiennes et indiennes. Le propos suivant a pour ambition de retracer synthétiquement l'histoire de la Guadeloupe depuis ses origines et d'explorer les valeurs qui fondent l'identité guadeloupéenne contemporaine.

1 : Les origines de la Guadeloupe et la formation de son peuple

1.1. La Guadeloupe avant l'arrivée des Européens

Avant la colonisation, la Guadeloupe était peuplée par les Amérindiens Arawaks, pacifiques cultivateurs et potiers, puis par les Caraïbes, guerriers venus du bassin de l'Orénoque. Ces peuples avaient une organisation sociale élaborée et vivaient en harmonie avec leur environnement.

1.2. La Colonisation Européenne et l'Extermination des Autochtones

Lorsque Christophe Colomb accoste en Guadeloupe en 1493, les Européens y voient une terre stratégique pour le commerce et l'expansion coloniale. Les Espagnols puis les Français établissent une colonie en 1635. Les Caraïbes sont progressivement exterminés ou assimilés, marquant la fin d'une ère et le début d'un long processus d'exploitation.

2 : L'Esclavage et la Construction d'une Identité Afro-Guadeloupéenne

2.1. La Traite Négrière et l'Économie de Plantation

À partir du XVII^e siècle, la Guadeloupe devient un maillon essentiel du commerce triangulaire. Des milliers d'Africains sont déportés sur l'île pour travailler dans les plantations de sucre, de café et de coton sous un régime esclavagiste d'une brutalité extrême, régi par le Code Noir (1685).

2.2. Les révoltes et la résistance des Esclaves

L'esclavage a généré de nombreuses révoltes, comme celles menées par Ignace et Delgrès en 1802, lorsque Napoléon tente de rétablir l'esclavage après son abolition en 1794 par la Convention nationale. Ces résistants incarnent l'un des fondements des valeurs guadeloupéennes : la lutte pour la liberté et la dignité.

2.3. L'Abolition de l'esclavage et ses conséquences politiques.

L'esclavage est définitivement aboli en 1848 sous l'impulsion de Victor Schoelcher. Cependant, les anciens esclaves restent marginalisés, sans accès à la terre et dans des conditions économiques précaires.

3 : L'Assimilation, les migrations et l'évolution Sociale

3.1. L'Arrivée des engagés indiens et le métissage

Après 1848, pour remplacer la main-d'œuvre esclave, des milliers de travailleurs venus d'Inde sont engagés sous contrat. Ils apportent avec eux leur culture, leur cuisine et leur spiritualité, contribuant à l'identité multiculturelle guadeloupéenne.

3.2. « L'Assimilation » et la Départementalisation

En 1946, la Guadeloupe devient un département français. Ce changement entraîne une profonde transformation économique et sociale, avec une modernisation des infrastructures mais aussi une politique d'assimilation culturelle. L'enseignement du créole est interdit dans les écoles, et les Guadeloupéens sont encouragés à adopter les normes métropolitaines.

3.3. L'Exode et le BUMIDOM : les tentes glorieuses

Dans les années 1960, le BUMIDOM (Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer) encourage l'émigration des jeunes Antillais vers la métropole pour pallier la crise économique locale. Cette migration massive entraîne une fracture identitaire, entre ceux restés sur l'île et ceux partis en quête d'un avenir meilleur.

4 : Les Valeurs Fondatrices du peuple Guadeloupéen

4.1. La Résistance et la Lutte pour la Justice

L'histoire de la Guadeloupe est marquée par une constante résistance :

- Contre l'esclavage (Ignace, Delgrès)
- Contre l'oppression sociale (grèves ouvrières, mouvements indépendantistes)
- Contre la dépendance économique à la France

Cette capacité à se battre pour ses droits est une valeur profondément ancrée dans l'esprit guadeloupéen.

4.2. L'Identité et la fierté culturelle

Malgré l'assimilation, la jeune culture guadeloupéenne a su préserver des éléments uniques :

- La langue créole, qui, bien qu'interdite pendant longtemps, est aujourd'hui reconnue comme une langue à part entière.
- La musique et la danse, notamment le *gwo ka*, un héritage direct de l'Afrique, qui symbolise l'expression de la liberté.
- La cuisine, fusion d'influences africaines, européennes et indiennes, reflétant le métissage du peuple guadeloupéen.

4.3. La Solidarité et l'Attachement au Terroir

Les Guadeloupéens sont attachés à la terre et à la famille. L'entraide est une valeur essentielle, visible dans les pratiques communautaires comme le « coup de main » (entraide agricole et sociale).

4.4. La Spiritualité et la Résilience

La religion tient une place importante en Guadeloupe. Si le catholicisme reste dominant, d'autres pratiques comme le protestantisme, l'hindouisme ou le rastafarisme sont également présentes. La spiritualité est souvent associée à la résilience, une capacité à surmonter les épreuves et à rebondir face à l'adversité.

5 : La Guadeloupe Aujourd'hui et ses Défis

5.1. Entre France et Identité Locale

Aujourd'hui, la Guadeloupe est à la croisée des chemins. La question du statut politique reste un sujet de débat :

- Certains prônent une plus grande autonomie voire l'indépendance.
- D'autres défendent le maintien du lien avec la France, synonyme de stabilité économique et sociale.

5.2. Les Défis Socio-Économiques

- Chômage élevé, notamment chez les jeunes.
- Dépendance aux importations, limitant le développement économique local.
- Problèmes environnementaux, notamment liés au chlordécone, un pesticide utilisé dans les bananeraies ayant contaminé les sols et l'eau.

5.3. Un Peuple en quête de reconnaissance et de rayonnement

La jeunesse guadeloupéenne aspire à une meilleure reconnaissance de son histoire, de sa langue et de sa culture. Des initiatives locales cherchent à valoriser l'identité guadeloupéenne dans un monde globalisé. L'adoption d'emblèmes en fait indéniablement et magistralement partie. C'est une tâche historique et qui aura un impact sur le rayonnement de la Guadeloupe dans les décennies voire siècles à venir considérable.

L'histoire de la Guadeloupe est celle d'un peuple forgé par la douleur, la résistance et la quête de dignité. Malgré les nombreuses épreuves et à travers l'horreur colonial, les Guadeloupéens ont su préserver une culture riche, une identité forte et des valeurs fondamentales de solidarité, de résilience et de fierté. Face aux défis du XXI^e siècle, ils continuent de naviguer entre l'héritage colonial et leur aspiration à une pleine reconnaissance de leur singularité, et avec un rapport au monde fait de multiples victoires dans de nombreux domaines tels que la science, le sport, les arts, la littérature, l'ingénierie durable, l'architecture, les mathématiques, le droit d'outre-mer, la protection de la biodiversité et de l'environnement.

5.4. L'Histoire et l'existence du drapeau non officiel Guadeloupéen

La question du drapeau guadeloupéen est cela dit un sujet complexe qui mêle histoire coloniale, revendications identitaires et statuts politiques. À ce jour, la Guadeloupe, en tant que département et région d'outre-mer français, ne dispose pas d'un drapeau officiel autre que celui de la France. Cependant, plusieurs emblèmes sont utilisés de manière symbolique par les institutions locales, les mouvements politiques et la population. Il convient d'explorer l'histoire et l'usage des différents drapeaux associés à la Guadeloupe.

Chapitre 4. Contexte historique et statut politique de la Guadeloupe dans le choix des emblèmes

1- Drapeau et histoire

1.1. La Guadeloupe et la France : Une relation historique

La Guadeloupe devient une colonie française en 1635 et reste sous domination française malgré plusieurs occupations britanniques. En 1946, elle est transformée en département d'outre-mer (DOM), ce qui signifie qu'elle n'a pas de souveraineté propre et que ses symboles officiels sont ceux de la République française.

1.2. Une Identité culturelle et politique distincte

Malgré son statut de département français, la Guadeloupe possède une culture unique, issue du métissage entre traditions africaines, européennes et amérindiennes. Cette spécificité a nourri des revendications identitaires, parfois exprimées par l'utilisation de drapeaux distinctifs.

2. Les Différents drapeaux associés à la Guadeloupe

2.1. Le Drapeau Bleu à Fleur de Lys (Héraldique Traditionnel)

Ce drapeau représente la Guadeloupe sur certains documents officiels et lors d'événements vexillologiques internationaux. Il est inspiré des armoiries coloniales françaises et se compose :

- D'un fond bleu avec trois fleurs de lys dorées (symbole de la monarchie française).
- D'un soleil doré sur fond noir avec une canne à sucre stylisée, représentant l'économie sucrière de l'île.

Bien que ce drapeau soit parfois utilisé par des institutions locales, il ne représente pas un symbole d'affirmation identitaire pour la majorité de la population.

2.2. Le Drapeau nationaliste Guadeloupéen

Ce drapeau est associé aux mouvements indépendantistes et nationalistes. Il a été popularisé par les Mouvements Indépendantistes Guadeloupéens, en particulier l'UPLG et l'ANG, et d'autres organisations prônant l'émancipation de l'île ou la réhabilitation historique des peuples de la diaspora africaine. C'est le Drapeau rouge, jaune et vert avec étoile (Drapeau Identitaire Guadeloupéen). Ce drapeau est principalement utilisé par les mouvements indépendantistes, dont l'Union Populaire pour la Libération de la Guadeloupe (UPLG). **Il est l'objet d'une très forte appropriation culturelle et identitaire depuis plusieurs années par la population en Guadeloupe et dans l'hexagone, notamment les jeunes, et par**

le biais des réseaux sociaux, du sport, des activités de loisirs, de la mode, et des arts.

- Rouge : Représente le sang des ancêtres et la lutte pour la liberté.
- Vert : Symbolise la terre, la nature et l'espérance d'un avenir meilleur.
- Jaune : représente le soleil, et la solidarité

Il est souvent brandi lors de manifestations politiques et culturelles, et bien qu'il ne soit pas officiel, il est devenu un symbole fort de l'identité guadeloupéenne pour certains.

Ce drapeau est souvent brandi lors de manifestations et événements culturels, bien qu'il ne bénéficie d'aucune reconnaissance officielle.

2.3. Le drapeau du Conseil Régional

Depuis plusieurs années, la région Guadeloupe utilise un logo et un visuel institutionnel sur fond bleu et vert, mais aucun drapeau proprement dit. Contrairement à la Martinique, qui a récemment officialisé un drapeau régional, la Guadeloupe n'a pas encore adopté d'emblème officiel distinct du drapeau français.

3. Les débats et controverses autour d'un drapeau officiel

3.1. Absence d'un drapeau reconnu par l'État français

Le gouvernement français ne reconnaît aucun drapeau autre que le tricolore bleu-blanc-rouge. Toute tentative de reconnaissance officielle d'un drapeau propre à la Guadeloupe devrait passer par un débat politique et institutionnel.

3.2. Usage symbolique et identitaire

- Le drapeau identitaire est utilisé par une partie de la population, mais il reste idéologiquement lié À LA CAUSE INDÉPENDENTISTE. Ce qui n'en fait pas malgré sa popularité un objet au sein de la population, d'unanimité, voire de majorité.
- Le drapeau héraldique (bleu, noir, or) est davantage vu comme un symbole historique sans revendication politique.

4. Perspectives d'évolution

4.1. Une réflexion régionale en cours

Avec la montée des revendications identitaires et le besoin de différenciation culturelle, il n'est pas exclu qu'un drapeau officiel soit un jour adopté par le Conseil Régional, comme cela a été fait en Martinique.

4.2. Le Cas Martiniquais comme référence

En 2023, la Martinique a adopté un drapeau régional après consultation publique. Cette démarche pourrait inspirer la Guadeloupe si un consensus politique et populaire se dégagait.

À ce jour, la Guadeloupe ne dispose pas d'un drapeau officiel reconnu par l'État français. Cependant, plusieurs emblèmes existent, reflétant les différentes facettes de l'identité guadeloupéenne : le drapeau héraldique d'inspiration coloniale, le drapeau rouge-vert-noir des mouvements indépendantistes, et les visuels institutionnels du Conseil Régional. L'adoption éventuelle d'un drapeau propre à la Guadeloupe nécessite donc une large consultation publique et un débat institutionnel, afin de concilier histoire, identité et statut politique.

- Un débat pourrait être lancé sur l'adoption d'un emblème fédérateur pour toute la population guadeloupéenne.

4.3 Le Rôle du drapeau nationaliste dans l'Identité Guadeloupéenne

- Même s'il n'est pas officiel, il reste un symbole très fort pour une partie de la population. Reste à savoir dans quelles proportions exactement. **Ce drapeau doit donc faire partie, en raison de son importance et impact sociétal, de la sélection qui sera soumise au vote final de la population.**
- Son utilisation dans des événements culturels et politiques contribue à maintenir son influence.

Le drapeau guadeloupéen est une question sensible et non résolue. Si le drapeau rouge, vert et noir de l'UPLG est le plus connu sur le plan identitaire et politique, il n'a pas de reconnaissance officielle. À l'avenir, la question d'un drapeau propre à la Guadeloupe pourrait faire l'objet d'un débat institutionnel, comme ce fut le cas en Martinique.

5- le rôle d'une Devise pour le Pays Guadeloupe

Une devise nationale est une phrase courte, souvent symbolique, qui exprime l'identité, les valeurs et les aspirations d'un pays. Elle est généralement inscrite sur les armoiries, la monnaie, ou d'autres symboles officiels de l'État. Plus qu'un simple slogan, elle joue un rôle fondamental dans la cohésion nationale et dans l'image que le pays souhaite projeter à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.

Ce rapport analyse le rôle d'une devise pour un pays, en explorant ses fonctions symboliques, politiques, sociales et diplomatiques.

5.1. Origine et histoire des devises nationales

5.1.1. L'Antiquité et le Moyen Âge : les premiers slogans d'État

Les devises existent depuis l'Antiquité. Elles étaient souvent utilisées par les empires et royaumes pour affirmer leur puissance. Par exemple, la Rome antique employait le célèbre "Senatus Populusque Romanus" (SPQR), signifiant "Le Sénat

et le Peuple romain”. Au Moyen Âge, les maisons royales et les seigneurs utilisaient des devises comme expressions de leur autorité. Ces formules, inscrites sur les bannières et blasons, servaient à fédérer leurs sujets.

5.1.2. L'Ère Moderne : l'affirmation des États-Nations

Avec la naissance des États modernes, les devises deviennent des instruments de propagande nationale. La Révolution française introduit “Liberté, Égalité, Fraternité”, une devise qui symbolise les idéaux républicains et inspire d'autres nations.

À partir du XIXe siècle, de nombreux pays adoptent une devise officielle, souvent liée à leur histoire ou à leurs aspirations politiques.

5.2. Le Rôle symbolique et identitaire d'une devise

5.2.1. Un Marqueur d'Identité Nationale

Une devise incarne les valeurs fondamentales d'un pays. Elle est un symbole d'unité, permettant aux citoyens de se reconnaître autour d'une même idée. Par exemple :

- “In God We Trust” (USA) : Renforce l'importance de la foi dans l'identité américaine.
- “Unidad, Paz, Justicia” (Venezuela) : Reflète les principes d'unité et d'ordre social.

5.2.2. Un Héritage Historique et Culturel

Certaines devises rappellent un passé glorieux ou un combat pour la liberté.

- “Indépendance ou la Mort” (Haïti, 1804) : Issue de la première république noire indépendante, elle symbolise la lutte contre l'oppression.
- “Eendragt maakt magt” (Afrique du Sud, avant 1994) : Une devise en néerlandais signifiant “L'union fait la force”, héritée de l'histoire coloniale du pays.

5.3. Le rôle politique et social d'une devise

5.3.1. Un véritable facteur de cohésion sociale

Les devises jouent un rôle dans le renforcement de l'unité nationale, en rappelant les valeurs partagées par tous les citoyens, indépendamment de leurs différences ethniques, religieuses ou sociales. Par exemple, “Out of Many, One People” (Jamaïque) met en avant l'unité d'un peuple issu de divers horizons culturels.

5.3.2. Un instrument de légitimation du Pouvoir

Les gouvernements utilisent souvent la devise pour asseoir leur légitimité et justifier leurs politiques. Par exemple :

- “Ordem e Progresso” (Brésil) : Inspirée du positivisme, elle légitime une vision de progrès national sous une gouvernance forte.
- “Travail, Justice, Solidarité” (Burkina Faso) : Fait écho aux idéaux du président Thomas Sankara et à sa politique de développement national.

5.4. Le Rôle Diplomatique et International d'une Devise

5.4.1. Un Message à la Communauté internationale

Une devise peut aussi être un outil de communication externe. Elle véhicule l'image que le pays souhaite projeter au reste du monde.

- “Peace and Friendship” (Botswana) : Met l'accent sur la diplomatie pacifique du pays.
- “Dieu et mon droit” (Royaume-Uni) : Montre l'héritage monarchique et l'influence divine dans la souveraineté britannique.

4.2. Une Source d'Inspiration pour d'autres nations

Certaines devises ont inspiré des mouvements politiques au-delà des frontières nationales. Par exemple, “Liberté, Égalité, Fraternité” a influencé de nombreuses révolutions à travers le monde.

5.5. Évolution et remise en question des devises nationales

5.5.1. Changements et modernisation

Avec l'évolution des sociétés, certaines devises ont été modifiées pour mieux refléter la réalité actuelle.

- L'Afrique du Sud (1994) : Après la fin de l'Apartheid, la devise a été changée pour inclure une langue indigène : “!ke e: ǀxarra ǁke” (Unis dans la diversité).
- Libye (post-Kadhafi) : La devise a été supprimée pour marquer une rupture avec l'ancien régime.

5.5.2. Débats et Controverses

Certains pays font face à des contestations sur leur devise, notamment lorsqu'elle est perçue comme excluante ou dépassée. Par exemple :

- “In God We Trust” (USA) est critiquée par les partisans de la laïcité dans ce pays.
- “Un peuple, un but, une foi” (Mali) est parfois questionnée dans un contexte de diversité ethnique et religieuse.

Une devise est bien plus qu'un simple slogan. Elle est un symbole d'identité, un outil de cohésion sociale, un levier politique et un message diplomatique. Si elle peut évoluer avec le temps, elle demeure un marqueur fort de l'histoire et des valeurs d'un pays. À l'heure de la mondialisation et des transformations politiques, les devises continuent de jouer un rôle essentiel dans la définition des nations, mais aussi des territoires locaux et de leurs aspirations.

5.6 Quelques exemples de drapeaux régionaux

Les emblèmes régionaux en France trouvent souvent leur origine dans l'héraldique médiévale. Beaucoup de régions reprennent les armoiries des anciens duchés, comtés ou provinces historiques. Par exemple :

- Bretagne : Le drapeau breton, ou *Gwenn ha Du*, s'inspire des armoiries ducales et des neuf évêchés historiques.
- Normandie : Les deux léopards d'or sur fond rouge viennent des armes du duché de Normandie.
- Occitanie : La croix occitane provient du comté de Toulouse et symbolise l'ensemble de l'Occitanie historique.

Certaines régions ont adopté des emblèmes modernes ou fusionnés après la réforme territoriale de 2015. Ces emblèmes cherchent à concilier les héritages historiques avec l'identité des nouvelles grandes régions. Exemples :

- Nouvelle-Aquitaine : Son logo représente un lion stylisé inspiré des armoiries des anciennes provinces.
- Grand Est : L'emblème combine des éléments des blasons de l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne.

Certaines régions ont officialisé leurs emblèmes et les utilisent dans leurs documents administratifs, leur communication et leurs bâtiments. Ces emblèmes sont souvent conçus pour refléter une image moderne et dynamique, tout en intégrant les symboles historiques.

- Pays de la Loire : Son logo stylisé évoque le mouvement et l'ouverture sur le monde.
- Hauts-de-France : Son blason moderne combine la fleur de lys (symbole royal) et le lion flamand.

En revanche certains emblèmes ne sont pas reconnus officiellement mais bénéficient d'un fort ancrage populaire. Ils sont souvent utilisés dans le sport, la culture et les mouvements identitaires.

- Corse : La tête de Maure est largement adoptée par la population, même si elle n'est pas un emblème institutionnel strictement défini.
- Alsace : Le drapeau Rot un Wiss (rouge et blanc) est préféré par de nombreux Alsaciens à l'emblème officiel du Grand Est.

Les emblèmes jouent un rôle crucial dans la construction du sentiment d'appartenance. Ils sont utilisés dans des événements culturels, des manifestations sportives et des festivals pour affirmer une identité collective. Exemple : Le drapeau breton est omniprésent dans les festivals de musique, les manifestations et même les événements internationaux.

Dans certaines régions, l'usage des emblèmes peut avoir une dimension strictement politique. Il sert parfois de symbole aux revendications d'autonomie ou de reconnaissance culturelle.

- Corse : La tête de Maure est associée aux mouvements nationalistes corses.
- Catalogne Nord (Pyrénées-Orientales) : Le drapeau catalan (Senyera) est utilisé par les défenseurs de la culture catalane.

CONCLUSION

Les emblèmes républicains sont, en France, au fondement de notre culture politique et civique. Ce sont des représentations figurées des valeurs et de nos principes, des références qui confèrent à la République son identité. Ils sont un bon moyen pour l'enseignant de faire entrer les élèves dans une notion abstraite, la République, et son système de valeurs. Ils sont une culture en partage, à faire partager, de portée universelle, connus, reconnus et loués bien au-delà de nos frontières. C'est une des raisons pour lesquelles ils doivent être enseignés dans une perspective aussi bien citoyenne qu'historique. Ces emblèmes sont le fruit de l'histoire, de combats pour les imposer. Il est donc nécessaire de partir de leur origine pour en fixer la connaissance et la reconnaissance, pour en débattre ensuite de manière éclairée.

Les futurs emblèmes guadeloupéens doivent être abordés pour ce qu'ils nous apprendront de nos valeurs et de nos principes bien sûr mais aussi pour ce qu'ils nous apprendront de leurs conditions de création, de diffusion, d'acceptation, de rejet... Cependant, les emblèmes de la plupart des pays sont aujourd'hui banalisés et suscitent parfois l'indifférence. Ils ont toujours entraîné des situations de rejet, à droite comme à gauche, ou de la part de certaines « tranches » des populations. En France, ces dernières années, l'affaiblissement des capacités d'intégration de la République, les situations de repli identitaire, et plus dernièrement les attaques terroristes qui visent directement la République et ses valeurs montrent la nécessité d'une meilleure connaissance de ces emblèmes et de ce qu'ils représentent, des luttes du passé, pour les faire sortir de l'indifférence, leur redonner du sens.

S'engager dans l'adoption d'emblèmes territoriaux dans une démarche d'association aux emblèmes républicains peut au contraire des craintes de séparatisme, renforcer la dynamique culturelle d'acceptation de la diversité en France qui a besoin de clarification et de pacification, mais aussi de démarches puissantes de reconnaissance au sein de la République et dans son droit public d'identités territoriales lumineuses et rayonnante historiquement et mondialement.

Bibliographie et sitographie.

Un ouvrage essentiel :

- BERNARD Richard, *Les emblèmes de la République*, édition du CNRS, 2012

D'autres ouvrages

- AGULHON Maurice, *Marianne au combat : l'imagerie et la symbolique républicaines de 1789 à 1880*, Paris, Flammarion, 1979.

- AGULHON Maurice, *Marianne au pouvoir : l'imagerie et la symbolique républicaines de 1880 à 1914*, Paris, Flammarion, 1989.

- AGULHON Maurice, *Les métamorphoses de Marianne : l'imagerie et la symbolique républicaine de 1914 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2001.

- AGULHON Maurice, BONTE Pierre, *Marianne, les visages de la République*, Paris, Gallimard, 1992.

- AGULHON Maurice, BECKER Annette, COHEN Evelyne, *La République en représentations*, publications de la Sorbonne, 2006.

- COHEN Evelyne et MONNIER Gérard (sous la direction de), *La République et ses symboles. Un territoire en images*, Paris, publications de la Sorbonne, collection « histoire de la France aux XIX^e et XX^e siècles », 2013.

- DOIZY. G et Houche. J, *Marianne dans tous ses états. La République en caricature de Daumier à Plantu*, édition Coda, 2008.

- RENAULT. J, *Les fées de la République. L'histoire de la République à travers les yeux de Marianne*, édition les créations du Pélican/Vilo, 2003.

Sitographie

- Emission de RFI avec Bernard Richard : [http://www.rfi.fr/emission/20120422-1-bernard-richard-](http://www.rfi.fr/emission/20120422-1-bernard-richard-auteur-emblemes-republique)

[auteur-emblemes-republique](http://www.rfi.fr/emission/20120422-1-bernard-richard-auteur-emblemes-republique)

- Le site de Bernard Richard avec des articles nombreux : <http://bernard-richard-histoire.com/>

- sur le réseau Canopé : [https://www.reseau-canope.fr/pour-memoire/le-14-juillet-naissance-](https://www.reseau-canope.fr/pour-memoire/le-14-juillet-naissance-dune-fete-nationale/introduction/)

[dune-](https://www.reseau-canope.fr/pour-memoire/le-14-juillet-naissance-dune-fete-nationale/introduction/)

[fete-nationale/introduction/](https://www.reseau-canope.fr/pour-memoire/le-14-juillet-naissance-dune-fete-nationale/introduction/)

- sur le site du musée d'Orsay : [http://www.musee-](http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/La_Republique_et_images.pdf)

[orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/La_Republique_et_images.pdf](http://www.musee-orsay.fr/fileadmin/mediatheque/integration_MO/PDF/La_Republique_et_images.pdf)

ANNEXES

Proposition de liste de personnalités pour former la commission guadeloupéenne du patrimoine et des emblèmes:

M. Jocelyn AKWABA MATIGNON, artiste-peintre

M. René BÉLÉNUS, historien

M. Josette BOREL LINCERTAIN, élue et conseillère régionale

M. Raymond BOUTIN, président de la société d'histoire de la Guadeloupe

Mme Clémence BOTINO, miss Guadeloupe 2019 et miss France 2020

Mme Laura CASSIN CARVIGAN, maître de conférence en littérature

M. Alex CATHERINE, artiste auteur, interprète, compositeur

M. Georges DÉCIMUS, Artiste musicien, auteur, compositeur, écrivain

Mme Lise DOLMARE, journaliste

M. Claude EDMOND, élu et Conseiller départemental

M. Nelson FOIX, Réalisateur, cinéaste

M. Pascal FOY, artiste-peintre

M. Steve GADET, poète, essayiste, maître de conférence en littérature

M. Franck GARAIN, sociologue

M. Jean-Claude GLANDOR, gardien du patrimoine

M. Raphael LAPIN, Président du mémorial acte et juriste

M. Didyer MANETTE, éditeur et poète

M. Julien MÉRION, président du CORECA

M. Antoine NABAJOTH, artiste peintre

M. Éric NABAJOTH, politologue

Mme Florence NAPRIX, artiste

Mme Raymonde PATER TORIN, artiste et écrivaine

M. Ernest PÉPIN, poète et écrivain

Mme Marie-José PÉREC, double championne Olympique

Mme Gisèle PINEAU, écrivaine

M. Hector POULLET, créoliste et écrivain

Mme Annick PRUDENTE, professeur de français et proviseure

M. Joël RABOTEUR, économiste

M. Teddy RINER, judoka, chef d'entreprise

M. Max RIPPON, poète et écrivain

Misié SADIK, artiste, interprète, compositeur

Mme Laure TARER, Professeur de français, poétesse, créatrice de contenu

M. Rony THÉOPHILE, artiste-auteur

M. Lilian THURAM, champion du monde de football, essayiste

M. Sonny TROUPÉ, artiste, compositeur

Mme Carole VÉNUTOLO, chanteuse lyrique

M. Gérard XAVIER-BULIN, philosophe

M. YASSER, Animateur radio

M. Dimitri ZANDRONIS, Cinéaste

Annexe – Liste des acteurs auditionnés ou consultés dans le cadre des travaux préparatoires au Congrès des élus depuis 2022.

Partis politiques et organisations para-politiques

- ANG
- CARAIBES ECOLOGIE LES VERTS
- CIPPA
- COMBAT OUVRIER
- FGPS
- FRONT DEMOCRATIQUE POUR L'AUTONOMIE
- FKNG
- GUSR
- LA FRANCE INSOUMISE
- LES REPUBLICAINS
- LKP
- MIR
- MODEM GUADELOUPE
- PCG
- PPDG
- PS GUADELOUPE
- RN
- UPLG
- UTILES

Experts et universitaires

- Pr. Alain MAURIN
- Dr. Didier DESTOUCHES
- Dr. Fred DESHAYES
- Pr. Fred RÉNO
- Dr. Julien MÉRION
- Pr. Pierre-Yves CHICOT
- Pr. Sébastien MATHOURAPARSAD
- Pr. Ferdinand SOUCRAMANIEN
- Dr. Véronique BERTILE
- CMS Francis LEFEBVRE
- Stéphane DIEMERT

Acteurs politiques ultramarins

- Teva ROHFRIJSCH - sénateur de la POLYNESIE

- Xavier LEDEE – Président du conseil territorial de SAINT-BARTHELEMY
- Bruno MAGRAS – Ancien Président du conseil territorial de SAINT-BARTHELEMY
- Louis MUSSINGTON – Président du conseil territorial de SAINT-MARTIN
- Serge LETCHIMY – Président du conseil exécutif de la MARTINIQUE
- Gabriel SERVILE – Président de la collectivité territoriale de GUYANE
- Roch WAMYTAN – Ancien président du Congrès de la NOUVELLE-CALEDONIE
- Louis MAPOU – Ancien président du gouvernement de la NOUVELLE-CALEDONIE
- Sonia BACKES – Présidente de l'assemblée de la Province Sud de la NOUVELLE-CALEDONIE
- Marie-Antoinette MAUPERTUIS – Présidente de l'assemblée de CORSE

Acteurs du monde socio-professionnel et institutionnels

- UDE-MEDEF : BLANDIN Bruno
- FTPE : NAGAM Alan
- FAPEG : GEDEON Michel
- FHF GUADELOUPE : ATALLAH Andre
- CMA : VAINQUEUR Simon
- SNES-FSU : BENHADDOU
- SNCL : TANCONS
- SPEG : DERNAULT
- FNEC FP FO : PIEROCHE
- IPEOS : FAUSTA Betty
- UAG : PIERRE-JUSTIN Johanna
- GIP : RASPEG
- URPS Sages-Femmes : LAUZIS Kareen
- FEHAP : LIN Odile
- URPS Biologistes : HIPPOMENE Sandrine
- URPS Kinésithérapeutes : PISIOU Cédrick
- URPS Orthophonistes : NAPRIX Graziella
- URPS Pharmaciens : PIQUION Jean-Marc
- URPS Orthoptistes : POPOTTE Cathy
- CGSS Gpe : JANKY Doctrove
- Conférence Santé-Autonomie : TIROLIEN Marie-France
- Médecin Psychiatre : EYNAUD Michel
- UDCCAS : GUIOUGOU Eliane
- Syndicat Convergence Infirmière : ABOUNAIM Aouatif
- FHPrivée : PITAT Jean-Claude
- Personne qualifiée : REINETTE Pierre
- CGTG : BELAIR Philippe
- CHU Gpe - Soins Critiques : PORTECOP Patrick
- France Asso Santé : PHILOMIN Claude
- UNAFAM : ELSO Myriam

- CUMP : RACON Patrick
- URPS Médecins : DULORME Frédérique
- NEXEM : FUSCO Marco
- CAF : GEOLIER Cédric
- Collectif projet Gpe Société : CAZIMIR Gilles
- CESER : PAYEN Didier
- Personne qualifiée : PLAISIR Alain
- Avocate fiscaliste : MICHEL-GABRIEL Isabelle
- LADOM : NESTAR Florus
- CNL : ROUSSEAU Roland
- CLCV971 : FLOWER Janmari
- UDCSFG : LASCARY Alain
- OPMR : FAUSTA Betty
- CPME : BELIVIER Jean-Christophe
- CESER : WACHTER Christophe
- GRAND ORIENT DE France
- ALE VINI : CERANTON Yann
- SYNERGILE / GENERGIE : MEZIERE Andres
- Expert géothermie : HIRA Bernard
- EDF Archipel Gpe : FAMY Emile
- EQUINOX : SEAUVE Laurent
- TOTAL ENR : NELSON Olivier
- IGUAFLOR : MOHAMEDALY Tony
- SAFER : TREFLE Rodrigue
- Syndicat jeunes agriculteurs : CESAIR Cyril
- UPG : BANDO Alex
- IGUAVIE : SHITALOU Elie
- FDSEA : GRANDISSON Jean-Marie
- IFREMER : THOUARD Emmanuel
- IFREMER : BAUDRIER Jérôme
- UA biologie marine : RENE TROUILLEFOU Malika
- CRPMEM IG : VINCENT Charly
- VIMERA : ROZAS Claudine
- CRREMMAG : BASILEU Philippe
- SYPAGUA : HERMAN François
- KarukéraOcéan : LABBE Jean-François
- Cap Créole : AUBERY Benjamin
- Cluster Maritime Gpe : CIPRIN Marie-Laure
- Direction mer Gpe : LE GUERN Matthieu
- Coopérative IG : PETITELBRUN Marc
- Consultante Action Publique Conseil : DAMARDJI Nadia
- CGSS : DALLEAU Pierre-Jean

- CTIG : SAMUEL-CESARUS Valérie
- CCI : VIAL-COLLET Patrick
- DGFiP : LE GALL Jean-Yves

Consultations citoyennes

FORUMS CITOYENS sur les leviers d'amélioration du développement économique et territorial de l'archipel, de l'épanouissement de la population Guadeloupéenne et sur la question institutionnelle et statutaire.

- 21 janvier 2023, Macte – Pointe-à-Pitre
- 31 janvier 2023, Petit-Canal
- 4 février 2023, Capesterre Belle-Eau
- 11 février 2023, Vieux-Habitant
- 4 mars 2023, Saint-François
- 1er juillet 2023, Morne-à-L'Eau
- 17 juillet 2023, Sainte-Rose
- 23 mars 2024, Grand-Bourg
- 4 avril 2025, Le Moule
- 17 mai 2025, Fouillole Université des Antilles - Pointe-à-Pitre - Jeunes et étudiants

WEBINAIRES THEMATIQUES

- 02 mars 2024 – les conditions du développement économique
- 16 mars 2024 – les conditions du développement territorial et l'épanouissement de la population Guadeloupéenne.
- 27 avril 2024 - Quelle fiscalité pour un territoire dynamique ?
- 04 mai 2024 - Quelle intercommunalité pour une gouvernance cohérente et durable ?
- 11 mai 2024 - Identité et symboles de la Guadeloupe : Construire une vision commune
- 12 avril 2025 – Demain qui fera quoi pour les Guadeloupéens ?
- 29 mars 2025 – Quelle organisation pour mieux agir au service des Guadeloupéens ?
- 22 mars 2025 – Quelles ressources financières pour une Guadeloupe plus autonome ?

L'ensemble des maires et des Présidents d'EPCI de l'archipel ont également été auditionnés lors de ce large processus de concertation.