



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE

**Relever méthodiquement  
les défis du déconfinement  
et de la relance des activités**

**Communication du Président  
Christophe Wachter**

**Mai 2020**

*« En matière de décision publique, les idées et la délibération ont l'importance la plus décisive lorsque ces décisions portent sur l'efficacité (comment accroître le bien-être général) plutôt que sur la redistribution des ressources d'un groupe de la société vers un autre. Les idées sont impuissantes si la politique est un jeu à somme nulle : quand les gains d'un groupe correspondent aux pertes d'un autre groupe, seuls comptent le pouvoir et les intérêts. Mais la vie politique peut aussi être un jeu coopératif à somme positive, auquel les membres d'une communauté participent dans leur intérêt réciproque. Dans pareil contexte, analyse et délibération influent sur la découverte des solutions avantageuses du point de vue collectif ».*

*(Giandomenico Majone, Décisions publiques et délibérations, Revue Française de Science Politique, volume 44, n° 4, août 1994)*

<b>Avant-propos</b> .....	<b>4</b>
<b>Synthèse des recommandations</b> .....	<b>7</b>
<b>Chapitre 1. La différenciation territoriale comme cadre de référence</b> .....	<b>9</b>
A. Rechercher les moyens d'accroître l'efficacité de l'action publique.....	9
B. Parvenir à une meilleure prise en compte du contexte régional.....	10
C. Concevoir et évaluer un schéma de répartition des compétences.....	11
<b>Chapitre 2. La résilience du système de santé</b> .....	<b>12</b>
A. Pour la sanctuarisation d'une certaine conception de la politique de santé.....	12
B. Évolutivité et adéquation des moyens .....	13
C. Les modalités générales de la résilience sanitaire en Guadeloupe.....	14
D. L'axe de la démocratie sanitaire.....	15
<b>Chapitre 3. Les problématiques de l'eau et de la congestion routière</b> .....	<b>17</b>
A. Des facteurs limitants du développement .....	17
B. Des risques sanitaires et environnementaux décuplés.....	18
C. Appel à une meilleure coopération dans la gestion .....	18
de la problématique de l'eau et des déplacements	
<b>Chapitre 4. Conditions et calendrier de reprise des activités sociales</b> .....	<b>20</b>
A. Le cas prioritaire du monde de l'éducation.....	20
B. Le cas des pratiques religieuses et des rites funéraires .....	21
C. Le cas des activités judiciaires et des professions libérales .....	22
D. Le cas des activités culturelles et du secteur de l'évènementiel .....	22
<b>Chapitre 5. L'urgence de la relance économique</b> .....	<b>24</b>
A. Organiser la priorisation de la production locale .....	25
B. Soutenir publiquement de grands travaux pour relancer le bâtiment et les travaux publics .....	25
C. Créer les conditions d'une mobilisation générale pour relancer la destination Guadeloupe .....	26
<b>Chapitre 6. La protection et l'accompagnement du salarié</b> .....	<b>28</b>
A. Sécuriser les parcours professionnels.....	28
B. Vers de nouvelles organisations du travail.....	29
C. Généraliser la pratique des clauses sociales et créer .....	29
un Label d'Entreprise Citoyenne de Guadeloupe	
D. Création d'une cellule « COVID-19 » au sein des CSE.....	29
<b>Chapitre 7. Le rôle central des collectivités publiques</b> .....	<b>31</b>
A. Adapter les organisations.....	31
B. Mieux évaluer les politiques publiques.....	32
C. Soutenir les missions éducatives.....	32
D. Soutenir les actions prioritaires par l'insertion .....	32
E. Organiser les compétences et structurer la mémoire du risque .....	33

Le CESER de Guadeloupe a été invité à mener une large consultation de la société civile visant à recueillir ses attentes et ses propositions, afin de préparer la rentrée scolaire et la relance économique qui suivra la période de déconfinement. Il a par ailleurs été souhaité que le CCEE de Guadeloupe, le Conseil départemental, les Maires et les EPCI, soient associés à cette consultation.

A ce stade, il s'agit de se demander comment repartir de l'existant, et d'énoncer les premières recommandations émanant de la société civile organisée quant au bilan et à la sortie de crise, et bien entendu au regard de la relance du processus économique, social et culturel local ; il s'agit d'explorer la part et le rôle que peuvent jouer différents facteurs et acteurs concernés ou liés. Le point d'étape de cette mission qui est ici présenté sous la forme d'une *communication du président du CESER*, servira d'une part de base aux échanges qui auront lieu dans un deuxième temps avec les collectivités et organisations publiques associées, et d'autre part à des travaux plus approfondis au sein des commissions et des instances délibératives du CESER, jusqu'à revêtir la forme d'un avis réglementaire.

**En tout état de cause, la sortie de crise suppose au moins quatre conditions :**

- éviter le retour de la crise (deuxième vague),
- mettre un terme aux mesures spécifiques liées à la gestion de la crise,
- évaluer la gestion et capitaliser sur les retours d'expérience afin d'améliorer les pratiques et diffuser la culture du risque,
- mettre en œuvre méthodiquement les mesures de relance.

Cette réflexion préalable s'inscrit dans le contexte d'une pandémie virale dont les paramètres et contraintes spécifiques (biologiques, épidémiques, comportementaux, médicaux) se sont traduits par un rythme de progression de la mortalité liée au virus allant jusqu'à provoquer au niveau mondial une situation inédite de confinement destinée à l'enrayer, l'atteinte de niveaux de saturation ou l'expression de doutes sur les capacités hospitalières, et enfin des situations de pénuries en matière d'équipements de protection individuelle.

La brutalité et l'ampleur du phénomène se manifeste en outre par les remises en question de réflexes et de pratiques tels que le contact physique, la proximité sociale, la notion de regroupement et la dynamique des comportements et des relations interpersonnelles, qu'ils soient rituels, familiaux, intellectuels, sportifs, politiques, économiques, culturels au sein de la société guadeloupéenne. A l'échelle de la Guadeloupe comme ailleurs, la décision de confinement et l'horizon de sa sortie visent à contenir le risque d'une deuxième vague épidémique, inconcevable au regard du coût humain, économique et social qu'elle représenterait. Le déconfinement a été organisé autour de deux dates-phares : le 11 mai et le 2 juin 2020.

Paradoxalement, cette période a permis d'observer que les mécanismes de socialisation qui semblaient menacés par le monde virtuel ont permis de répondre au besoin de contact né de l'état de confinement. La situation de fait a consacré le *social media* comme source d'information privilégiée, parfois au détriment des médias traditionnels, ce qui aura engen-

dré un développement positif de groupes et de réseaux d'entraide, ainsi qu'une forme de libération de la parole citoyenne. A contrario, ce mode de consommation de l'information par l'usage des réseaux sociaux soulève évidemment la question de leur véracité. Il apparaît que l'un des principaux enjeux au cœur de cette sortie de crise est l'évitement de la crise psychologique, et de ses conséquences en termes psychosociologiques.

On dit d'un groupe humain ou d'un territoire qu'il est résilient lorsqu'il sait et peut trouver les capacités nécessaires pour son adaptation face à des aléas qui le menacent. Ainsi donc, un exercice prospectif, inscrit dans le champ des interventions du CESER semble s'imposer, dans la mesure où l'inventaire des hypothèses à privilégier en matière réglementaire, technico-économique, sanitaire et sociale, éducative et pédagogique, mobilise les partenaires sociaux dans leur ensemble.

Cette consultation a été étendue aux principales religions ainsi qu'à plusieurs courants de pensées.

Indépendamment de manifestations d'intérêts sectoriels, d'actions de communication, d'énoncés publics de suppositions voire de positionnements, l'approche de la crise du Covid-19 qui est privilégiée dans le cadre de ces réflexions consiste à considérer que celle-ci entrainera à très long terme des répercussions sanitaires, économiques, sociales, politiques, environnementales, culturelles, psychologiques, ainsi qu'un choc de sociabilité, dont l'interconnexion soulève moult interrogations.

### **Y a-t-il une logique à faire redémarrer un système dont la structure institutionnelle et économique est régulièrement remise en question ?**

Parmi les domaines clés du développement économique se trouvent les infrastructures et les réseaux qui conditionnent toutes les synergies possibles entre les acteurs. Ce contexte imprévisible de crise pandémique vient au surplus se greffer sur le dossier de l'eau et de l'assainissement qui demeure central et extrêmement problématique, à la fois pour la population, pour le territoire guadeloupéen et pour son attractivité, pour les autorités et pour les finances locales. Il en va de même pour le sujet de la pollution des sols au chlordecone.

Le besoin pour le citoyen guadeloupéen, pour le client ou pour l'utilisateur, de s'adapter à la situation de confinement, a par ailleurs mis en exergue l'émergence de solutions préexistantes ou spontanées (entreprises innovantes, organisations, mouvements, groupes de réflexion, clubs de propositions), qui reflètent une appétence +toujours renouvelée de participation et de prise de responsabilité en commun qui se manifeste à tous les niveaux de la société guadeloupéenne (démonstration des capacités des filières alimentaires locales, redécouverte de savoir-faire locaux, importance vitale de micro-entreprises, construction de nouvelles pratiques économiques alternatives, réhabilitation de protocoles d'hygiène et de santé à travers les aliments, les plantes médicinales et autres végétaux de la pharmacopée guadeloupéenne).

**Dès lors, il revient à la société civile organisée de jouer pleinement son rôle de médiateur entre les pouvoirs publics et les citoyens afin de promouvoir ces notions d'intérêt général et d'effort collectif qui s'imposent naturellement lorsque la société guadeloupéenne est confrontée à des circonstances exceptionnelles.** L'idée de développement perçue dans

une acception plus *endogène*, n'a de sens de succès que quand elle est assumée par une population pleinement consciente de sa nécessité. Les premières recommandations ci-après énoncées n'ont pas la valeur d'un plan programmatique *stricto sensu* et ne devront pas faire l'économie d'une évaluation plus poussée en termes de qualité, de conformité et de comparabilité.

Cette première approche du CESER devra être complétée d'un agenda opérationnel en quatre temps :

- lister les mesures et axes,
- proposer l'agenda et le calendrier,
- identifier les acteur(s), chefs de files principaux ou secondaires,
- définir les ressources et moyens,
- privilégier les retours d'expériences.

Alors que l'état d'urgence sanitaire a été prolongé jusqu'au 24 juillet 2020, le Gouvernement a précisé une stratégie de déconfinement progressif avec des spécificités territoriales devant être prises en compte sur la base d'un travail à effectuer avec les élus locaux. Une nouvelle phase du déconfinement est prévue à partir du 2 juin 2020, après un bilan d'étape.

**La crise a provoqué des déséquilibres dont l'ampleur détermine les actions à engager dans une optique de relance. A l'évidence, comme cela avait déjà été le cas en 2008, le plan de relance ne pourra être financé que par la dette, qui augmentera inévitablement en 2020 compte-tenu du coût du chômage partiel.**

L'évidence nous semble plaider en faveur d'une nouvelle doxa guadeloupéenne portant sur de nouveaux réflexes territoriaux, en partant du principe selon lequel prévenir et gérer le risque repose toujours sur quatre piliers :

- le principe de précaution,
- les décisions des autorités,
- les comportements collectifs,
- les comportements individuels.

La réussite d'un tel exercice dans une période aussi sensible dépend de la mobilisation de plusieurs clés de lecture. Pour faire sens, cette ambition doit être construite autour de quatre objectifs :

- un Pacte républicain respectueux du rôle du service public comme facteur d'intégration dans le corps social ;
- une approche globale et réaliste sur le développement économique, social et humain du territoire guadeloupéen et de sa population ;
- une culture de confiance et une recherche de crédibilité entre des acteurs de terrain, (publics, privés, professionnels, bénévoles) autour d'un projet collectif ;
- l'exclusion de toute posture dont le caractère idéologique ou politique, affirmé ou masqué, serait susceptible de remettre en cause la recherche d'objectivité attachée à ce travail.

# Synthèse des Recommandations

Réussir la sortie de l'immobilisme fatal et replacer la Guadeloupe dans un processus sécurisé, dynamique et vertueux

L'objectif est d'énoncer des recommandations qui soient utiles aux travaux et aux diverses interactions déjà menés quotidiennement en concertation entre les décideurs et les partenaires sociaux.

## **Axe 1 : S'inspirer du cadre de référence proposé par la différenciation territoriale**

- poursuivre les travaux en cours (congrès) au sujet de la décision publique au niveau local
- mettre en place un outil de pilotage stratégique de sortie de crise, sous l'autorité la CTAP
- investir la région d'une compétence permettant de miser sur l'économie du littoral
- mettre en place un groupe de travail pour concevoir et évaluer un schéma de répartition des compétences sur mesure entre les collectivités de Guadeloupe

## **Axe 2 : Œuvrer collectivement à la résilience du système de santé**

- promouvoir une approche basée sur la demande et les besoins en matière de santé
- évaluer en continu les moyens sanitaires
- développer l'axe de la résilience dans les outils de planification et de programmation des politiques de santé
- augmenter drastiquement la part des dépenses de prévention (notamment en matière d'éducation des populations au risque et aux gestes de secours, dépistage)
- repenser la démocratie sanitaire sur la base de l'intégration de l'expérience locale

## **Axe 3 : Déverrouiller les problématiques générales de l'eau, de l'assainissement et de la congestion routière**

- agir résolument sur les facteurs limitants du développement
- éviter l'effondrement global qui découlerait de l'enjeu sanitaire décuplé

- mieux coopérer dans la gestion de la problématique de l'eau pour ne pas amputer l'avenir

#### **Axe 4 : Réussir un processus concerté de détermination des conditions et du calendrier de reprise des activités sociales**

---

- appliquer un veto sur la question de l'eau
- rendre obligatoire l'adoption et la publication de protocoles Covid-19 réouverture et réception du public par les fédérations et ordres professionnels,
- construire un cadre-qualité avec les CLSH et les associations oeuvrant dans le soutien scolaire
- créer un service d'écoute téléphonique pour l'entourage des défunts

#### **Axe 5 : Savoir agir résolument en faveur de la relance économique**

---

- développer un mode de production basé sur la proximité des acteurs et la flexibilité des réseaux
- modéliser un système de valorisation et de priorisation des produits et biens de consommation endogènes
- élaborer un plan de relance du secteur du BTP et indexer son financement sur la dette publique
- ériger la Guadeloupe en territoire pilote de déconfinement territorial et lancer une campagne de promotion du tourisme solidaire

#### **Axe 6 : Généraliser la notion d'entreprise guadeloupéenne citoyenne et la pratique des clauses sociales dans les marchés publics**

---

- sécuriser les parcours professionnels des salariés
- étendre les orientations du marché vers les nouvelles formes du travail
- créer un label d'Entreprise Citoyenne de Guadeloupe
- instituer une représentation spécialisée Covid-19 auprès des CSE

#### **Axe 7 : Conforter les positions des collectivités territoriales comme premier échelon de l'action publique de proximité**

---

- identifier les nouveaux domaines d'intervention économique liés au contexte de crise sanitaire et de déconfinement et adapter l'organisation interne des services
- lancer des programmes d'évaluation des politiques publiques économiques
- élaborer au niveau national, un Plan de soutien des collectivités de Guadeloupe pour les accompagner dans leurs missions éducatives
- lancer des actions d'insertion par l'activité économique (IAE) sur les priorités sanitaires, sécuritaires et éducatives (chantiers d'insertion, contrats d'objectifs avec les associations)
- engager une réflexion territoriale synthétique sur la « mémoire du risque » au niveau communal

## La différenciation territoriale comme cadre de référence

L'inscription programmée d'un droit à la différenciation dans la Constitution est supposée ouvrir des possibilités nouvelles d'intervention différenciée pour les collectivités volontaires, en vue d'en faire l'instrument de politiques innovantes, et exploiter les voies et moyens d'une action publique locale optimisée et adaptée aux réalités du terrain.

Il nous semble important de rappeler qu'il serait maladroite de se tromper de sujet : toute occurrence n'est pas forcément une bonne occasion de relancer un débat institutionnel et statutaire, en commençant qui plus est, par la conclusion souhaitée. La Guadeloupe peut user, comme l'ensemble des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (département et régions d'outre-mer), d'une faculté d'habilitation législative ou réglementaire, à adapter les règles dans les matières relevant de ses compétences pour tenir compte de « caractéristiques et contraintes particulières ».

L'objectif de cette réflexion étant de « *relever méthodiquement tous les défis du déconfinement et de la relance des activités* », il s'agit d'explorer la différenciation territoriale comme une source d'innovations, éventuellement comme voie d'affirmation d'une subsidiarité active, et non comme un cadre de revendications.

La circulaire du Premier Ministre en date du 6 mai 2020 portant Instruction relative à la mise en œuvre territoriale du déconfinement à compter du 11 mai, demande aux préfets d'en assurer l'application des mesures en veillant phase avec la réalité territoriale (milieu scolaire, continuité de l'activité professionnelle, ouverture des commerces, sécurisation des transports en commun, reprise de la vie sociale, contrôle aux frontières). Un organe de concertation est créé sous l'autorité du préfet : le Comité local de levée du confinement COLLEC.

Nous proposons qu'en plus de ce Comité local, un outil de pilotage stratégique de sortie de crise, travaillant sur un tableau de bord prospectif à partir d'indicateurs de pilotage cohérents en fonction des actions, soit mis en place autour de la CTAP (Conférence territoriale de l'action publique).

### **A. Rechercher les moyens d'accroître l'efficacité de l'action publique dans le contexte d'archipel**

---

La crise du Covid-19 a donné lieu localement à des discussions quant à la qualification de la prise de décision publique au niveau local, autour de la prise en compte des

caractéristiques particulières du territoire guadeloupéen, et a également donné lieu à des conflits entre les niveaux de décision.

Dans le cas de la Guadeloupe, le thème de la différenciation territoriale nous semble pouvoir être posé comme cadre de référence, voire *a minima* comme base d'inspiration pour réfléchir à principes et des processus destinés à accroître l'efficacité de certains mécanismes de l'action publique. L'objectif de la sortie de crise doit faire l'objet d'un tableau de bord prospectif, concerté, partagé et réajustable.

L'horizon offert aux collectivités locales et à leurs groupements de se voir reconnaître un droit dans la Constitution afin de libérer leurs capacités d'initiative doit nécessairement reposer sur des particularités réelles et sur des motifs d'intérêt général. Appliqué concrètement à l'action des collectivités territoriales, le terme désigne :

- d'une part, une possibilité pour les collectivités de disposer de compétences dont ne disposent pas toutes les collectivités de leur catégorie ;
- et d'autre part, une capacité donnée à des collectivités de déroger, de façon durable, à certaines normes.

Le préalable est d'établir un diagnostic reposant sur plusieurs analyses thématiques : socle géographique et environnemental, dynamiques démographiques, économiques, sociales et culturelles, capacités budgétaires des collectivités et groupements, ampleur ou caractère exceptionnel de certaines problématiques rencontrées localement.

## **B. Parvenir à une meilleure prise en compte du contexte régional**

---

La nécessité de procéder à des adaptations locales du plan national de déconfinement a été très clairement soulignée à la fois par les Parlementaires et exécutifs de Guadeloupe, les autorités nationales et les échelons déconcentrés de l'Etat.

En l'état, il est admis que la stratégie de sortie du confinement doit prendre en compte les données sociologiques locales en termes démographiques, sanitaires, ou encore de lieux de vie et de soins (domicile, établissement).

Ce sont bien les nécessités économiques, au même titre que les spécificités locales et culturelles qui impactent les interactions sociales et familiales, et leurs conséquences sur les publics les plus vulnérables (par exemple, les personnes âgées qui sont les plus à risque de décès lorsqu'elles sont contaminées par le Covid-19 ; ou encore les jeunes enfants qui sont les plus susceptibles de transgresser les gestes barrières).

L'enjeu est de parvenir à définir le volet spécifique à la Guadeloupe qui serait susceptible de justifier la demande locale de marge de manœuvre complémentaire dans la conduite de l'action publique. Dans le cadre du plan de confinement, le principe est que la marge de manœuvre en matière d'adaptation est exploitable sous l'égide du préfet, dans le cadre départemental de ce plan, et par conséquent dans le cadre

d'une concertation préalable avec les exécutifs locaux (agissant comme forces de propositions).

L'une des principales demandes locales porte sur la capacité à agir et à travailler dans notre environnement régional de la Caraïbe (pour contractualiser, s'ouvrir à des nouveaux marchés, exploiter des possibilités d'écoulement de nos produits par exemple). Parmi les flux de savoirs (santé, ingénierie, logement, recherche), il est possible de redéfinir notre approche en passant de la sous-exploitation à la valorisation de nos ressources et de nos liens.

La circulaire du 6 mai 2020 prévoit une série de mesures d'adaptation particulières aux outre-mer, parmi lesquelles le sujet de l'ouverture des plages. Pour rappel, la Guadeloupe est le département français d'outre-mer qui affiche le linéaire côtier le plus important (620 km). Certes composé d'espaces naturels sensibles, le littoral est encadré par corpus réglementaire destiné à en assurer la préservation. Cependant, une tendance qui a la faveur résidents et des clientèles touristiques dans toute la Caraïbe (notamment Jamaïque, Barbade, Trinidad, Saint-Martin, Saint-Barthélemy) apparaît comme devoir être explorée.

Il peut ainsi être proposé que la région s'investisse d'une compétence nouvelle en matière de définition d'un schéma d'implantation de bars de plages et services périphériques (location de transat, de serviettes de plage) dans les communes de l'archipel. Un cahier des charges précis, contractualisé avec les communes, permettrait de diversifier l'offre de services et créer des emplois (entretien, embellissement, service, restauration).

### **C. Concevoir et évaluer un schéma de répartition des compétences**

---

La nécessité de rechercher les voies et moyens d'une meilleure efficacité de l'action publique dans le contexte d'archipel de la Guadeloupe doit nécessairement être réfléchi et proposée à partir de l'expérience acquise localement par les élus, les cadres des collectivités, et les partenaires sociaux.

Il apparaît dès lors urgent de mettre en place un groupe de travail pour concevoir et évaluer un schéma de répartition des compétences sur mesure entre les collectivités de Guadeloupe ; les demandes de transferts devant évidemment être fondés sur des raisons d'intérêt général ou sur des différences de situation, et s'appuyer sur le principe de subsidiarité à partir de motifs liés à la situation géographique ou démographique, aux infrastructures existantes ou à créer, ainsi qu'aux moyens des collectivités et à leurs capacités.

La confusion née d'un interminable débat institutionnel et statutaire ne doit pas, à notre sens, sacrifier une réflexion de fond sur la répartition des compétences entre niveaux de collectivités et la prise de décision publique locale.

## De la résilience du système de santé

L'approche territoriale des questions de santé présente l'avantage de privilégier *la demande et les besoins par rapport à l'offre et aux structures*.

Le CESER ne prétend pas afficher une expertise spécifique en matière de politique publique de santé. Les premières consultations, débats et échanges ont mis en lumière plusieurs interactions entre choix de gouvernance, problématiques sociales, économiques, territoriales et culturelles, à la fois sur le plan de l'état des lieux et sur le plan des recommandations stratégiques.

Il semble que le renforcement de la place du citoyen dans le processus de gouvernance appelle une approche plus systémique et un renouveau dans certaines pratiques. Cependant, il apparaît que nombre de questions méritent encore éclaircissements et ajustements :

- comment concilier épidémie et économie ?
- que peut-on attendre de la gestion du système de santé et quels doivent être ses axes stratégiques de déploiement dans le contexte guadeloupéen ?
- en quoi les enjeux de santé publique questionnent-ils le modèle économique et social français et l'ajustement à notre réalité territoriale ?
- Quelles sont les mesures générales de déconfinement à suivre sur le plan sanitaire ?

### A. Pour la sanctuarisation d'une certaine conception de la politique de santé

La crise sanitaire a révélé à quel point des choix économiques influencent directement la capacité de réponse de santé publique à l'échelle d'une Nation (situation de dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour la France en matière de masques de protection individuelle suite à la fermeture de l'usine de Plaintel-Côtes-d'Armor en 2018).

Le CESER attire l'attention sur la perte de capacité de production industrielle, quelle que soit l'échelle du territoire, et sur la promotion d'unités locales de production (cas des liquides hydro-alcooliques et des masques). Deux points méritent donc d'être renseignés, *a fortiori* dans ce contexte de pandémie et son lot de conséquences durables : la capacité de production nationale des équipements de protection et ses modalités (une ou plusieurs unités de production, le maintien d'un stock national en adéquation avec les préconisations de déconfinement) et la place à réserver à la santé dans les choix de politiques publiques.

Cette question des choix économiques vient également impacter la question macro-économique du service public de santé. Ces dernières années ont consisté à réduire la capacité budgétaire et fonctionnelle des établissements de santé, à réduire les moyens humains et structurels via deux modalités complémentaires en planification sanitaire : la libéralisation du financement de la santé via la tarification à l'activité (T2a versus dotation globale) et le processus de concentration des plateaux techniques (regroupement et concentration des moyens versus fermeture de petites unités de médecine sur le territoire).

Ce contexte de pandémie vient à nouveau et certainement durablement questionner l'enjeu de « sanctuarisation » économique du secteur de la santé et de son financement. La santé doit selon le CESER constituer pleinement un domaine interventionnel de l'Etat, qui repositionne et garantit un service de santé au public adéquat et à niveau dans sa réponse aux besoins des populations. La crise du Covid-19 révèle l'exigence de maintien de la santé comme activité d'intérêt général et nécessaire. Cette question est posée encore plus pour notre réalité sanitaire insulaire qui doit être accompagnée en supplément des surcoûts et des problématiques d'approvisionnement.

## **B. La question de l'adéquation des moyens**

---

À l'observation au cours du processus de déconfinement, les pouvoirs publics font face aux enjeux suivants, qui impactent fortement la santé publique :

- maîtriser la pandémie sur le plan sanitaire,
- revenir à l'équilibre assurer et la reprise progressive de l'activité en matière économique,
- garantir le respect des libertés publiques.

Pendant la phase de déconfinement et sur cette base, la marge de manœuvre pour les pouvoirs publics consistera à concilier la maîtrise de la pandémie et le maintien des libertés individuelles. Puisque nous ne disposons pas de précédent d'une telle ampleur pour nous avancer sur un schéma optimal d'organisation sanitaire, il nous semble souhaitable que le système guadeloupéen soit en capacité de répondre à un principe de connaissance et d'information régionale sanitaire obligatoire (a minima) sur les points suivants :

- réévaluer et ajuster en continu les moyens sanitaires à mettre en œuvre en vue de la limitation de la propagation ;
- réévaluer et ajuster en continu les coûts sanitaires de la gestion de la pandémie.

Les consultations d'ores et déjà menées par le CESER tendent à conclure que l'imprévision observée au début de la pandémie doit prendre la valeur d'un enseignement, *a fortiori* dans un département où l'établissement de référence (CHU) a été fortement pénalisé par un incendie en 2017.

Cette préconisation d'évaluation permanente des moyens sanitaires doit permettre

de déterminer les crédits à allouer au secteur de la santé (prévention, soins de ville, établissements de soins, sanitaires et médico-sociaux, matériels, moyens en dépistage, traitements etc).

### **C. Les modalités générales de la résilience sanitaire en Guadeloupe**

---

Dans son Projet Régional de Santé 2018-2022 et notamment à travers son Cadre d'orientations stratégiques (COS) et son Schéma Régional de Santé (SRS), l'ARS a annoncé les orientations régionales suivantes :

- développer une offre pour tous tournée vers la prévention et la promotion de la santé
- créer les conditions d'un environnement favorable à la santé et améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des crises sanitaires
- assurer le développement d'une culture de dialogue citoyen pour renforcer la démocratie en santé et accompagner l'engagement des habitants en faveur de leur santé

Selon le Président de la Croix-Rouge Française, le Pr Jean-Jacques Eledjam, « nous devons mettre la résilience au cœur de nos systèmes économiques, de santé et de protection sociale ». Il propose de définir la résilience comme suit : « capacité des personnes et des populations exposées à des vulnérabilités, des catastrophes ou des crises, à faire face à s'adapter, à se relever et à retrouver une vie digne et autonome. Cela passe par une meilleure connaissance des risques, par l'éducation aux gestes qui sauvent (près de 2/3 des Français sont incapables de les appliquer), par une meilleure coordination entre les acteurs de la santé, du secours et du social et par un investissement massif dans la prévention, qui permettrait d'éviter tant de dégâts humains et de coûts de relèvement. Cela passe enfin par une véritable solidarité internationale, nationale, locale et interpersonnelle ». (Tribune Les Echos, 30 Avril 2020).

Nous préconisons que ces axes de résilience (levier essentiel de tout changement de paradigme) tels que présentés dans leurs modalités et au profit de nos populations, soient appliqués à notre région :

- améliorer la connaissance des risques,
- éduquer aux gestes qui sauvent,
- améliorer la coordination entre les acteurs de la santé, du secours et du social et par un investissement massif dans la prévention,
- développer une véritable solidarité internationale, nationale, locale et interpersonnelle.

**Une prise en compte plus fine des besoins dans la politique régionale de santé, tant du point de vue stratégique qu'opérationnel, et assortie d'une évaluation, constituerait une avancée positive pour la Guadeloupe. Cette évaluation pourrait, outre les instances de démocratie sanitaire réglementaires, être présentée en débats publics afin d'optimiser l'information et les échanges avec les acteurs socio-politiques et usagers.**

S'agissant des dépenses publiques en matière de prévention, le CESER observe que

les crédits interventionnels consacrés à la santé sont globalement évalués pour la Guadeloupe à hauteur de 1,3 milliard d'euros/an avec une part prépondérante pour les dépenses hospitalières et ambulatoires (plus de 580 millions respectivement) versus 10 millions en moyenne affectés à la prévention.

L'augmentation de la part des dépenses de prévention (notamment en matière d'éducation des populations au risque et aux gestes de secours, dépistage) serait un signe fort d'infléchissement des politiques publiques de santé en faveur de la protection des populations.

#### D. L'axe de la Démocratie sanitaire

---

La présente réflexion du CESER intervient dans un contexte de méconnaissance par l'utilisateur guadeloupéen de la situation et la capacité de prise en charge du système de santé local. **En conséquence pour parvenir à une meilleure diffusion des informations, les autorités sanitaires (ARS) devraient être encouragées à créer une mission d'information régionale plus appuyée et approfondie sur l'état et l'organisation des prises en charges sanitaires.** On ne peut prétendre à une réelle démocratie sanitaire dès lors que la situation générale de l'offre est connue à l'échelle territoriale. Disposer d'un véritable diagnostic de l'Etat du système de santé régional contribuerait à disposer d'un point de départ partagé sur la capacité de réponse sanitaire en Guadeloupe. Une telle démarche de transparence permettrait d'éviter la défiance, car les parties disposeraient d'une base commune de constats.

Cette communication vers les populations que l'on pourrait qualifier d'exemplaire contribuerait à mieux comprendre les options et décisions sanitaires territoriales.

Dans le cadre de la gestion du Covid-19, certes paralysante pour les organes de concertation, on observe une quasi absence des instances de démocratie sanitaire (Conférence de la santé et de l'Autonomie, représentants des usagers du système de santé etc...), alors que paradoxalement toutes ces instances disposent d'un pouvoir réglementaire consultatif pour contribuer à la définition et à la mise en œuvre de la politique régionale de santé.

Un des axes forts du Projet Régional de Santé consiste au « *développement d'une culture de dialogue citoyen pour renforcer la démocratie en santé* ». Selon le Schéma Régional de Santé 2018-2023, l'objectif consiste à « *associer l'ensemble de acteurs du système de santé dans l'élaboration ainsi que dans la mise en œuvre de la politique de santé* ». Or il est indiqué que « *l'évaluation du précédent PRS a mis en évidence une prise en compte insuffisante de l'avis des usagers* ». Sur ces points et au-delà des cibles prédéfinies par le PRS, le CESER préconise :

- l'organisation d'enquêtes et de sondages Covid-19 à l'échelle régionale auprès des usagers ;
- l'organisation de débats publics pilotés par les instances de démocratie sanitaire au sein des communes (avec une prise en compte des outils de communication adaptés pour pallier les problématiques de regroupement publics), afin de re-

- censer les réflexions et contributions citoyennes post confinement et déconfinement ;
- le repositionnement des maires et des exécutifs territoriaux au sein des instances de démocratie sanitaire considérant leur rôle central en matière de gestion opérationnelle du Covid - 19 ;
  - un recours plus affirmé aux compétences scientifiques et médicales locales susceptibles de conseiller et orienter les choix en santé publique, et veiller à l'adaptation des directives nationales.

Il apparaît par ailleurs que l'intégration de notre configuration territoriale et archipelagique mérite d'être pleinement prise en considération dans les politiques publiques de santé. Le CESER pourrait ainsi proposer plusieurs modalités :

- mettre en place une politique ambitieuse et réaliste de dépistage territorial, notamment en raison de la faiblesse des modalités actuelles de dépistage, et en raison de la forte incidence des cas asymptomatiques. Considérant la capacité de dépistage actuel, les chiffres officiellement recensés ne semblent pas constituer des indicateurs reflétant la réalité de la dissémination du Coronavirus ;
- la forte exposition au risque milite pour une répartition adaptée des moyens sanitaires sur le territoire (plutôt que de les concentrer) et modulables en temps de crise ; le recours aux unités mobiles de soins (sur terre et en mer) à court et moyen termes. Il s'agit dans notre cadre insulaire de privilégier une offre de services décentralisée plutôt que concentrée, capable de mutabilité selon la configuration et la présentation du risque épidémique ;
- veiller à la présence effective des médecins au sein des communes notamment en zones blanches (déficitaires) pour assurer la consultation des patients (couverture territoriale préventive) par des mesures d'incitation à élaborer avec le monde bancaire en direction des jeunes médecins ;
- veiller à équiper les professionnels de santé du territoire en possibilités effectives de dépistage, élément déterminant du dispositif de prise en charge des patients ;
- veiller à équiper et former les infirmiers libéraux par territoire d'EPCI, car ce sont les intervenants privilégiés en proximité pour la prise en charge spécifique du Covid-19 (équipes formées et sécurisées) ;
- confirmer les mesures énoncées en matière de régulation des déplacements et flux de voyageurs aériens et maritimes intra et extra territoriales.

**En clair, au cœur de cette crise, c'est réellement toute la question du financement du système de santé et du remboursement des soins qui se pose à l'échelle de la France. Le modèle actuel, reposant sur une tarification à l'activité et favorisant la quantité de soins produits, semble avoir atteint ses limites. Plusieurs orientations avaient déjà été envisagées, dont la plus probable correspond à des modalités de paiements combinés.**

Un plan équitable impliquant toutes les parties prenantes, et reflétant l'effort de chacun dans l'effort national, doit être discuté (avec l'entreprise, les usager ou en imaginant de nouveaux modes contributifs).

## Les problématiques de l'eau et de la congestion routière

De fait de leur antériorité, du fait des coûts exorbitants attachés à leur règlement, et de leur insolubilité apparente, les problématiques de l'eau, de l'assainissement et de l'encombrement du réseau routier se présentent comme des contrariétés structurelles majeures, voire des freins à surmonter avant d'envisager toute ambition de relance.

### A. Des facteurs limitants du développement

Le territoire de la Guadeloupe est caractérisé par un éclatement en archipel d'îles qui sont confrontées à des réalités disparates. Des solutions d'approvisionnement sont exploitées à Marie-Galante et en Grande-Terre pour l'eau potable et l'irrigation avec les nappes phréatiques. Tandis que les besoins de consommation les plus importants sont localisés en région pointoise et au sud de la Grande-Terre, la ressource en eau provient essentiellement des rivières de la Basse-Terre.

S'il est certain qu'au mois de novembre 1980, l'assemblée générale des Nations-Unies proclamait les années 80 « *décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement* », avec pour objectif affiché de garantir « *un accès raisonnable à une eau salubre* » à toute la population mondiale pour l'horizon 1990, quelques 30 ans plus tard, le territoire de la Guadeloupe se distingue par la particularité de sa situation au regard de la question de l'eau, à la fois sous un angle qualitatif (pollution), sous l'angle de la maîtrise de sa distribution (pénurie, fuites, intermittences), sous l'angle de son traitement (assainissement, eaux usées), et sous l'angle de son système d'organisation (autorité de gestion). Point n'est besoin de s'étendre sur le quotidien de chaque Guadeloupéen qui s'en trouve affecté, ni sur les réactions diverses suscitées dans le corps social (manifestations régulières, mouvements de protestation, actions en justice).

La congestion routière constitue pour sa part un autre frein au développement, que l'horizon post-Covid-19 impose de ne pas négliger. Le déconfinement sera marqué par un retour des embouteillages et des durées de trajets allongés, qui sont des facteurs de coûts supplémentaires pour les agents économiques (durée d'utilisation des véhicules, charges d'exploitation augmentées, pertes de temps dues aux encombrements, consommation accrue de carburant), d'accidentologie et de stress collectif.

De façon unanime, une large part des auditions et échanges qui ont présidé à l'élaboration du présent rapport, laisse ressortir qu'aucun de ces sujets ne sera surmonté sans un acte politique fort.

## **B. Des risques sanitaires et environnementaux décuplés**

---

La population de la Guadeloupe est confrontée à une situation de stress hydrique élevé dont la résolution apparaît difficile, et par des réseaux routiers régulièrement saturés dont la configuration et l'usage actuels impactent négativement l'environnement, ainsi que la vie économique et sociale.

Nous essayons de démontrer que l'état de ces infrastructures est devenu un facteur d'aggravation des nouveaux risques. Il n'est point nécessaire de rappeler ici que l'eau constitue un enjeu sanitaire, social, environnemental et économique majeur pour un territoire, ni que l'accès à l'eau est la première condition de la prévention en matière de propagation de maladies et de virus. Le cas de la réouverture post-Covid des écoles dans les zones privées d'eau se heurte à une évidence en matière d'exposition aux risques. La mise à disposition de citernes d'eau potable présente certes l'avantage de répondre au besoin vital, mais demeure objectivement au XXI<sup>ème</sup> siècle la marque d'une régression historique qui appelle à une mise à niveau et soulève des interrogations en termes de responsabilité.

En matière de déplacements et de congestion routière, les conséquences écologiques naissent principalement des émissions d'échappement et de la consommation d'énergie non renouvelable par les véhicules automobiles individuels. Toutes les solutions de transport collectif doivent être organisées et réglementées (interurbain, taxi collectif, autobus routier, bus des mers), car chacune concourt à nuancer le réflexe de la voiture individuelle.

## **C. Appel à une meilleure coopération dans la gestion de la problématique de l'eau et des déplacements pour mieux préparer l'avenir**

---

Récemment, les EPCI n'ont pas abouti à un consensus sur la mise en place d'un plan mutualisé de continuité des services dont l'ambition était de permettre des interventions sur les points critiques du réseau avec le soutien du département et de la région.

A priori, l'éparpillement des intervenants, l'émiettement des responsabilités entre la sphère publique et de la sphère privée, et le poids très conséquent des dettes, rendent extrêmement complexes les possibilités de progresser sur ce sujet.

**Il apparaît évident qu'une meilleure coopération dans la gestion de la problématique de l'eau est le préalable indispensable à toute perspective d'évolution. La Guadeloupe doit réussir son entrée dans la modernité avec un niveau infrastructurel l'autorisant à se projeter dans des modèles inspirants.**

L'exemple de Singapour composé de 63 îles représentant une superficie totale de moins de 800 km<sup>2</sup> semble pouvoir être cité ; la *Public Utilities Board* (créée en 1963) est une Agence de l'Eau dont les missions sont multiples : définir la politique de gestion des ressources et gestion de l'approvisionnement, production et distribution, contrôle qualité et collecte des eaux usées domestiques et industrielles. Cette Agence de l'eau est en outre chargée de former les professionnels de l'eau (ingénieurs et techniciens), et finance la recherche et le développement. Enfin, à l'image des pays développés, Singapour anticipe dès à présent sa configuration à 30-40 ans vis-à-vis de la question de l'eau : ce sont des usines de désalinisation qui sont supposées répondre à 80% des besoins en 2060.

Dans le domaine des déplacements, la congestion routière telle qu'elle se manifeste en Guadeloupe justifie la conduite d'une vaste étude des grands flux et sur la mise en place d'un système intégré de transports efficace d'un point de vue économique et technique, à la fois respectueux de l'environnement et socialement acceptable.

Il semble que dans ces matières, la Guadeloupe doit rapidement trouver les voies qui lui permettront de s'extirper d'une logique de régression infrastructurelle et organisationnelle dans des domaines qui devraient être considérés comme relevant de missions de services publics prioritaires.

## Conditions et calendrier de reprise des activités sociales

La reprise des activités sociales est conditionnée par une série de paramètres propres à chacun des domaines concernés. Les observations ci-après énoncées portent sur quelques secteurs phares dont la mise en mouvement s'accompagne d'effets d'entraînement notables sur l'ensemble de la vie locale :

- le monde l'éducation
- les pratiques religieuses et funéraires
- les activités judiciaires et les professions libérales
- les activités culturelles et le secteur de l'évènementiel

### A. Le cas prioritaire du monde de l'éducation

---

Perçue du point de vue de l'élève, la question du confinement se pose au terme d'une année scolaire 2019/2020 déjà largement perturbée sous l'angle pédagogique, en particulier du fait de la fermeture de nombreux établissements pour cause de grève, état d'insalubrité des établissements et problèmes d'eau potable.

La phase de déconfinement qui intervient au dernier trimestre de l'année scolaire, alors qu'il reste relativement peu de jours de cours, soulève des questionnements légitimes et des craintes au regard du risque sanitaire, lui-même aggravé par la situation de manque d'eau qui touche plusieurs portions du territoire ; à ce titre, nous considérerons que le cas des activités scolaires est actuellement l'une des questions les plus sensibles.

Dans une quasi-unanimité, les partenaires de l'éducation considèrent que :

- les préconisations du conseil scientifique difficilement réalisables ;
- les positions exprimées par l'AMF et la question de la responsabilité des édiles doivent nécessairement être prise en compte ;
- les exemples de Martinique et de Guyane ne peuvent être ignorés ;
- les enseignants et agents doivent bénéficier d'une meilleure visibilité ainsi que de formations ;
- l'inquiétude et la peur exprimées par les fédérations de parents d'élèves sont

parfaitement fondées.

En conséquence, les conditions et le calendrier de la reprise des activités scolaires sont tributaires d'une concertation structurée avec les représentants des fédérations de parents d'élèves, les syndicats des enseignants, les élus locaux et les autorités en charge des questions pédagogiques (Conseil de l'Education Nationale). Le nombre de jours restants autorise la conduite de réflexions et la mise en place de dispositifs à la carte sur :

- le développement du *digital learning* (intégration des nouvelles technologies dans les pratiques pédagogiques) et du *blended learning* (alternance présentiel et à distance) ;
- la mise en place d'une plateforme numérique régionale d'aide au rattrapage et à la mise à niveau scolaires ;
- l'urgence de construire un cadre-qualité avec les CLSH et les associations oeuvrant dans le soutien scolaire.

## **B. Le cas des pratiques religieuses et des rites funéraires**

---

Il est courant de considérer que la société est de moins en moins structurée autour de points de repères religieux, cependant, la prise en considération des comportements collectifs attachés aux pratiques religieuses est d'autant plus justifiée au travers de cette réflexion quand on se souvient que l'un des principaux foyers de propagation du virus en France se trouvait en Alsace dans le cadre d'une semaine de célébrations (organisée par une église évangélique).

Les contacts entre individus et les regroupements sont certainement les pratiques les plus courantes dans la plupart des confessions religieuses, ainsi dès le 17 mars 2020, le paysage religieux local est entré en confinement au même titre que l'ensemble de la société guadeloupéenne. Par conséquent, pour permettre aux fidèles de poursuivre les célébrations, réunions et rites, les autorités religieuses se sont adaptées en ayant recours aux moyens de communication disponibles (médias confessionnels, directs, visioconférences).

La reprise de ces activités devra dans tous les cas être soumise aux mêmes conditions drastiques que pour le reste de la société en matière de gestes barrières et de distanciation sociale, y compris lors des rites funéraires.

Face au Covid-19, les corpus réglementaire des activités funéraires a évolué (par décret en date du 2 avril 2020) pour tenir compte des impératifs de sécurité sanitaire (interdiction des toilettes mortuaires rituelles ou non sur les corps des personnes atteintes du Covid-19, interdiction des soins de conservation invasifs tels que l'embaumement et la thanatopraxie quelle que soit la cause du décès). Par ailleurs, l'intimité contrainte des cérémonies funéraires (limitées à 20 personnes, cercueil obligatoirement fermé) et l'impossibilité de se regrouper dans le cadre de la tradition fortement ancrée des veillées mortuaires, constituent autant de chocs pour des familles guadeloupéennes affectées par le deuil.

La crise du Covid-19 a créé une situation où les étapes qui ouvrent la voie à un deuil sont obérées. Dans de nombreux pays, nous observons que c'est la sphère associative qui a pris le relais en proposant une écoute par téléphone à l'entourage des défunts, ce qui permet lorsque cela est nécessaire d'orienter des personnes vers des professionnels de la prise en charge psychologique ou psychiatrique.

**Le CESER peut ainsi souhaiter qu'un état des lieux des structures associatives consacrées à ce type de missions soit dressé, et que les possibilités de soutenir ces initiatives soient explorées.**

### **C. Le cas des activités judiciaires et des professions libérales**

---

Dès les 12 et 13 mars 2020, les juridictions ont mis en place des PCA (plans de continuation d'activités) tandis que les procureurs avaient été invités à adapter la politique pénale. Lors de la reprise des activités judiciaires, les audiences pénales pourront se tenir à huis clos pour éviter une trop grande promiscuité, tandis qu'il est possible de recourir à la visioconférence en matière civile.

Dans la mesure où la reprise des activités judiciaires lors de la phase de déconfinement se manifeste pour les auxiliaires de justice par la nécessité d'entrer en contact avec les clients (avocats, notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires liquidateurs), il est urgent d'organiser et de contrôler la mise en place de protocoles de réception du public. Les précautions de base portent sur :

- les masques à disposition,
- la pose d'hygiaphones en plexiglass,
- la réflexe de transmission de pièces scannées,
- les paiements par virement,
- les accès aux toilettes interdits,
- l'usage personnel du stylo
- la mise en place d'un process de gestion des flux et l'absence de journaux en salle d'attente

Le CESER attire l'attention des ordres professionnels des auxiliaires de justice sur la nécessité de généraliser la mise en place de protocole de réception des clients. Cette recommandation peut également être formulée à l'attention des professionnels du chiffre et autres professions libérales.

### **D. Le cas des activités culturelles et du secteur de l'évènementiel**

---

La culture et l'évènementiel sont des atouts de premier ordre dans le marketing territorial et constituent des facteurs d'attractivité générateurs de recettes et d'emplois. La pandémie aura selon toutes vraisemblances un impact durable sur le secteur de la culture, à un point tel que l'UNESCO a mis en place un observatoire permettant de suivre la manière dont les pays du monde s'adaptent à la situation.

Le risque de précarité économique pour les artistes et pour les autres partenaires de la création et de l'évènementiel culturel étant plus que réel, le CESER pourrait préconiser :

- le lancement d'un plan d'aides financières en faveur des artistes musiciens afin de favoriser la production et les prestations libres ;
- la mise en place d'une commission mixte CESER/CCEE en charge de la construction d'un cadre structurel pour le développement des industries culturelles et innovantes ;
- la création d'une agence de la culture et des industries créatives (avec pour mission de conseiller les artistes sur la faisabilité de leurs projets, sur les aides disponibles, les droits, les responsabilités), comme cela a été préconisé par le CESER de Guadeloupe dans le cadre de ses travaux sur le tourisme durable ;
- l'organisation d'une cellule d'écoute et d'accompagnement, animée par des professionnels pluridisciplinaires en mesure d'orienter, de détecter, de regrouper des professionnels en difficultés.

## De l'urgence de la relance économique

Tous secteurs d'activités confondus, il est admis qu'y compris dans le cas de dépenses publiques massives destinées à relancer l'économie, le rebond post-virus devrait s'étaler sur une période de douze à dix-huit mois avant d'entrevoir l'horizon d'une reprise complète.

La crise du Covid-19 apparaît en partie comme étant liée à une certaine forme de globalisation au moins dans ses trois dimensions : mobilité des biens, mobilité des activités et mobilité des capitaux. Diverses démarches de réflexion ont été engagées en vue d'élaborer de faire émerger des projets de territoire pour la Guadeloupe, ainsi que des propositions de stratégie économique.

Le CESER de Guadeloupe a eu l'occasion d'énoncer ses positions sur les relations entre activités économiques et territoire, et entre la sphère de production et la sphère des échanges (Congrès des élus départementaux et régionaux des mois de juin et décembre 2019). Une approche territoriale de la relance des activités appuyée sur les ressorts de la notion de développement endogène ou de développement intégré, c'est-à-dire le contrôle local du système économique et la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, nous semble devoir être choisie. Par ailleurs, le secteur du BTP va être très particulièrement impacté par la crise du Covid-19, et il faut craindre des conséquences directes sur l'emploi. Enfin, le secteur du tourisme et les retombées générées sur l'économie locale devraient être sévèrement affecté.

L'urgence de la relance économique post-Covid est une occasion de rappeler que les données appelées Data sont une ressource économique au cœur de toutes les innovations majeures de notre époque : intelligence artificielle, *machine learning*, statistiques. Rappeler également que dès l'annonce du confinement, l'évidence d'investir dans la transition numérique afin d'informer la clientèle et proposer de nouveaux services (commandes, livraisons, suivi).

De façon générale, et compte tenu de la situation d'insularité et des conséquences de la crise du Covid-19 sur l'ensemble de l'économie locale, il convient de renforcer tous les dispositifs opportuns d'accompagnement à la transition numérique, et mettre en place des formules d'incitation fiscale pour les activités de production locale, de loisirs, d'hébergement, de restauration.

## A. Organiser la priorisation de la production locale

---

La crise du Covid-19 a très clairement mis en exergue l'efficacité et la qualité du système productif guadeloupéen, ainsi que l'existence d'une production locale, de filières organisées (producteurs, transformateurs, distributeurs), dont les capacités ont permis de sécuriser l'approvisionnement alimentaire pendant la période de confinement.

Les îles environnantes de la Caraïbe comptabilisent une multitude d'exemples de priorisation et de valorisation des produits et biens de consommation endogènes plaçant les systèmes productifs locaux au cœur du jeu macro-économique et des principes d'organisation des unités économiques. Ce mode de développement intégré n'est pas généralisable à tous les segments de la vie économique guadeloupéenne, cependant dans la mesure où il s'appuie sur une approche globale intégrant concomitamment les aspects agricoles, sociaux, culturels, touristiques, techniques et industriels d'un même territoire, il permettrait probablement d'opposer à la rigidité d'autres formes d'organisations, une logique d'intérêts proprement guadeloupiens avant d'accueillir sélectivement les apports qualitatifs extérieurs.

Favoriser l'essor du système productif local suppose de :

- favoriser l'installation de jeunes agriculteurs sur des activités directement liées à l'objectif d'autosuffisance alimentaire et aux besoins primaires de la population ;
- soutenir les activités de productions artisanales et industrielles ;
- conclure des accords locaux d'import-substitution avec les distributeurs.

## B. Soutenir publiquement une politique de grands travaux pour relancer le bâtiment et les travaux publics

---

L'une des réponses les plus évidentes lorsqu'il s'agit de répondre aux conséquences économiques d'une situation exceptionnelle se trouve dans la possibilité de lancer une politique de grands travaux. Certes, cette option accroît la dette publique, mais génère à long terme des impacts positifs sur la fiscalité et sur l'emploi.

Le secteur du BTP a très tôt affiché sa volonté de relancer ses activités dès la levée du confinement. La continuité et la réouverture des chantiers, avec des équipements de protection suffisants et adaptés au contexte Covid-19, est une absolue nécessité et une option à privilégier dans la perspective d'une relance. Un guide des bonnes pratiques de l'OPPBT a été adopté, il préconise de respecter scrupuleusement les gestes barrières et récapitule les précautions d'usage et les référentiels communs de nature à sécuriser les salariés.

Étant donné que les entreprises sont privées de ressources et dès lors ne seront pas solvables pour prétendre répondre aux critères bancaires, le déploiement d'une stratégie basée pour une part sur la commande privée, et pour une autre part sur la commande publique, pourrait constituer un moyen de contenir la vague de licenciements prévisible dans les mois à venir.

Ainsi et d'abord sur la commande privée, dans la mesure où plusieurs projets liés à l'activité touristique (notamment la construction de nouveaux hôtels allant de 15 à 40 millions d'euros selon les cas), sont en voie de concrétisation, ils peuvent être enclenchés d'ici la fin de l'année, à charge pour la collectivité régionale d'amplifier son aide au travers d'aide directes (FEDER, région) ou de garanties d'emprunts pour les encourager.

Ensuite sur la commande publique, il est urgent de donner la priorité (par une réorientation du budget 2020, et un renforcement sur l'exercice 2021) aux chantiers dits stratégiques (eau, assainissement, réseau routier, constructions scolaires).

On nous objectera certainement que si les collectivités peuvent mettre en place cette politique et notamment la collectivité régionale en sa qualité de chef de file de l'action économique, elles restent tout de même soumises aux limites édictées par les lois et règlements à savoir qu'une collectivité ne peut voter son budget en déséquilibre, donc l'exercice ne peut se concevoir sans un emprunt destiné à financer cette politique.

Il semble donc possible de proposer que l'Etat appuie cette démarche en abondant une dotation spécifique qui servirait à compléter le financement de cette stratégie.

Une action résolue correspondant à une politique de grands travaux emporterait également comme conséquence d'augmenter le produit de l'octroi de mer et des autres ressources fiscales sensibles aux effets de l'activité (notamment la taxe spéciale sur le carburant ou encore la TVA).

### **C. Créer les conditions d'une mobilisation générale pour relancer secteur du tourisme**

---

Le tourisme est une compétence partagée entre l'Etat, la Région, le Département, les EPCI voire les communes sur certains aspects. La crise sanitaire pandémique du Covid-19 que nous traversons, amène l'Etat à agir dans l'urgence afin de garantir la sûreté sur son territoire. Depuis le début de la crise, plusieurs ordonnances ont infléchi les règles de droit commun jusque là applicables.

Ainsi, le secteur du tourisme a subi de plein fouet le contre choc du virus ; les opérateurs se voyant contraints de suspendre de façon immédiate toutes leurs activités et d'aménager des plans de reports ou de remboursements pour leurs clientèles. Les activités touristiques sont sinistrées et avec elles, toutes celles qui en dépendent de façon indirecte et induite.

A partir du 11 mai (la Guadeloupe est placée en zone verte), la «compétence territoriale du tourisme» pourrait alors s'exercer, mais de façon très fragile. Les activités du tourisme continueront à subir une baisse d'activité, beaucoup resteront encore à l'arrêt, probablement jusqu'à la prochaine saison touristique, d'autres encore pourront connaître les affres des mesures judiciaires et des liquidations.

Les acteurs de la filière en Guadeloupe se sont prononcés en faveur d'une reprise des activités de restauration et d'animation touristique au 1<sup>er</sup> juin 2020, à l'appui de soutiens publics (demande de prêt garanti par l'Etat jusqu'à concurrence de 50% du chiffre d'affaires, étalement du différé de remboursement et des intérêts bonifiés). Au-delà des mesures économiques de soutien économique escomptées, en plus de celles qui ont été déployées notamment par les collectivités territoriales, la différenciation territoriale en matière touristique peut prendre tout son sens en Guadeloupe. Il conviendrait pour ce faire de capitaliser sur la «condition» insulaire renforcée par la configuration d'archipel. Jusque là perçues comme «des handicaps», notamment dans les textes européens, ces «faiblesses» peuvent devenir un atout pour mieux préserver les populations, limiter la propagation du virus préparer la relance.

**A ce titre, la Guadeloupe pourrait être un territoire pilote de déconfinement territorial tant les mesures sanitaires qui doivent être prises doivent s'appliquer à une diversité d'opérateurs et de sites d'accueil de populations (ensemble des aéroports, gares maritimes, ports, aéroports).**

Malgré le plan de déconfinement progressif établi à partir du 11 mai prochain, le secteur du tourisme restera longtemps fragile. Pour tenter de limiter dans le temps l'impact du Covid-19 sur notre destination, les responsables territoriaux, qu'ils relèvent de la sphère publique ou privée, doivent prendre toutes les mesures indispensables afin de garantir la mise en place de mesures sanitaires drastiques : contrôle de température au départ et à l'arrivée dans les ports, gares maritimes et aéroports/aérodromes, nettoyages publics renforcés, mise à disposition de masques pour toute la population et les visiteurs, chartes sanitaires appliquées par l'ensemble des opérateurs de la chaîne touristique etc. **En définitive, il faudra rassurer la population et les visiteurs en appliquant une charte, même si elle est d'inspiration nationale, qui se doit d'être adaptée à nos conditions locales tempérées laquelle à terme, pourrait devenir un modèle d'accueil pérenne.**

Le tourisme durable n'est qu'un autre terme pour une bonne gestion du tourisme. Si nos entreprises veulent se maintenir sur le long terme, elles doivent avoir une gestion durable à long terme. Cela comprend la constitution de réserves de liquidités. Être à l'écoute des clients. Se préparer à la prochaine crise. Choisir des fournisseurs responsables. Mais aussi, cela comprend de protéger les actifs de notre destination et répondre aux préoccupations des résidents concernant le nombre de visiteurs dans certaines parties du territoire impactés par le «sur-tourisme» : La Pointe des Châteaux, les plages de Sainte-Anne, Deshaies, Port-Louis, Malendure... ou sur certaines îles (Terre-de-Haut) alors même que d'autres sites restent peu fréquentés (Terre-de-Bas, les centres bourg de nos communes, l'arrière pays de Grande-Terre, de Marie-Galante ou de la Désirade).

Les territoires insulaires devront nécessairement réinventer des formes d'animation de la vie touristique : à titre d'exemple, et compte tenu du fait que le trafic aérien international sera fermé pour une très longue période, la Nouvelle-Calédonie lance à partir du 18 mai 2020, une campagne pour inciter les résidents à faire du « tourisme solidaire ».

## La protection et l'accompagnement du salarié

Le choc sans précédent que constitue la crise du Covid-19 se répercute sur l'ensemble de l'économie et par voie de conséquence sur la situation du salarié confronté à un marché de l'emploi exigu, dans un contexte insulaire. Dès l'annonce du confinement, le Gouvernement a modifié le dispositif de l'activité partielle (Décret du 25 mars 2020) en demandant aux entreprises en difficultés d'y avoir recours, plutôt que de procéder à d'éventuels licenciements (prise en charge de 70% du salaire brut par heure chômée, soit 84% du salaire net horaire).

L'insécurité professionnelle qui peut découler à moyen-long terme de la crise actuelle donne l'occasion de souligner l'importance des variables allant de l'ajustement au poste de travail, le développement des compétences ou encore le développement des capacités, qui forment le corpus de «sécurisation des parcours professionnels» et permettent de s'adapter aux nouvelles formes d'organisation du travail en Guadeloupe. Il convient d'explorer des formules de labellisation pour les entreprises guadeloupéennes et d'atteindre un niveau optimal de sécurisation du dialogue social.

### A. Sécuriser les parcours professionnels des salariés

---

La sécurisation des parcours professionnels des salariés est généralement le produit d'une interdépendance entre les politiques de formation, la gestion des ressources humaines et l'organisation du travail.

Les OPCO, les FPSPP, la Dieccte, le FSE et la région détiennent par leurs champs de compétences et d'intervention respectifs, les moyens, les ressources, et les capacités administratives et budgétaires de mettre en œuvre des dispositifs de sécurisation des parcours professionnels. Le CESER préconise à ce titre de promouvoir les plans de formations, les GPEC sectorielles ou territoriales, avec des objectifs clairs :

- élévation des niveaux de qualification (VAE) ;
- acquisition de nouveaux savoirs et savoir-faire professionnels
- plan alternance pour les jeunes
- faciliter la mobilité par l'intérim

- mise en œuvre d'une politique RSE d'inclusion pour les personnes en situation de handicap, avec un plan opérationnel pour le transfert des postes en télétravail.

## **B. Vers de nouvelles organisations du travail**

---

Pour ne prendre que cet exemple, Le télétravail constitue un mode d'exercice d'une activité professionnelle qui s'effectue en tout ou partie à distance du lieu où le travail est attendu. Avant le déclenchement de la crise du Covid-19, les entreprises et les organismes publics de Guadeloupe avaient relativement peu recours à la formule du télétravail. Aujourd'hui en phase de déconfinement, les autorités gouvernementales disent compter sur la responsabilité de chaque entreprise en particulier pour continuer à recourir au télétravail qui permet de limiter les regroupements, limiter les déplacements, limiter l'exposition aux risques. Dans le cas de la Guadeloupe, son développement, voire sa généralisation, emporterait des effets positifs sur les déplacements et sur l'encombrement du réseau routier par le développement de l'activité résidentielle.

Le ministère du travail a publié un guide du télétravail pour le déconfinement, afin d'accompagner les employeurs et les salariés.

Le CESER encourage les partenaires sociaux à faire la promotion du télétravail dans leurs secteurs respectifs, tout en renforçant l'encadrement des conditions réglementaires et conventionnelles attachées à son exercice.

## **C. Généraliser la pratique des clauses sociales et créer un Label d'Entreprise Citoyenne de Guadeloupe**

---

Les clauses sociales forment un dispositif efficace de lutte contre le chômage et contre l'exclusion dans la mesure où elles permettent de viser différentes catégories de publics (jeunes, bénéficiaires de minimas sociaux, travailleurs handicapés), et peuvent concerner tous les marchés de travaux ou de services.

Nous proposons d'encourager à la généralisation de la pratique des clauses sociales

Une crise sans précédent peut être l'occasion de promouvoir une vision nouvelle des entités économiques et promouvoir un concept d'Entreprise Citoyenne de Guadeloupe. Un tel label reflèterait la prise en compte par l'entreprise de considérations sociales ou environnementales, voire l'adoption d'une politique particulière de transport au bénéfice de ses salariés, et permettrait de l'identifier.

Une large série de critères mérite à ce titre d'être explorée (certification, gouvernance, conditions de travail, respect des clients, engagement citoyen)

## **D. Création d'une cellule « COVID-19 » au sein des CSE**

---

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, toutes les entreprises privées doivent être dotées d'une seule instance représentative du personnel sous la forme d'un CSE (Conseil Social et Economique). Cette instance unique est en charge de tous les sujets liés à la vie des salariés dans l'entreprise, avec selon le niveau des effectifs, la possibilité de créer des commissions.

Il semble que le modèle de la CCST (Commission santé sécurité et conditions de travail) issu du CSE et obligatoire pour les entreprises de plus 300 salariés aurait tout son sens dans notre tissu de TPE/PME, en partant du principe qu'une problématique telle que la gestion du Covid-19 en entreprise soit suivie en concertation dans le cadre d'un dialogue social serein et serein. Le CESER suggère enfin d'élargir le Document unique sur les risques professionnels à l'hypothèse pandémique.

## Le rôle central des collectivités publiques

Pour faire face à la crise sanitaire et économique liée à la pandémie, les mesures législatives contenues dans la loi d'urgence ainsi que les ordonnances prises pour son application ont constitué un cadre juridique d'exception fondé sur la continuité, la sécurité et l'efficacité.

La mise en place de PCA pour répondre aux obligations de service public. Le contexte de sortie de crise peut constituer pour les collectivités publiques une occasion de reformater leurs modes d'intervention et d'améliorer leurs pratiques.

D'autres enseignements peuvent être tirés de la coopération entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales face à la crise

### A. Adaptation organisationnelle

---

En mettant en place des Plans de continuité d'activité, les collectivités de Guadeloupe ont procédé à des adaptations leur permettant de gagner en souplesse et en réactivité au regard de la situation sanitaire, tout en poursuivant leurs missions essentielles de service public local.

Il s'agit aujourd'hui de procéder à une identification des nouveaux domaines d'intervention économique liés au contexte de crise sanitaire, et adapter l'organisation interne des services et les capacités d'intervention. Ainsi, l'Association des départements de France a déjà demandé au Gouvernement de pouvoir aider le petit commerce et le tourisme. Nous considérons que c'est tout l'interventionnisme économique des collectivités territoriales qui doit être pleinement déployé pour soutenir les entreprises de leur territoire.

Enfin, les collectivités territoriales doivent absolument prendre une part active dans la *task force* qui doit être mise en place en Guadeloupe pour sortir du déconfinement et relancer les activités.

## B. Mieux évaluer les politiques publiques

---

La performance de l'action publique est un des enjeux majeurs de la sortie de crise, or en Guadeloupe, la conduite des politiques publiques au niveau local est davantage soumise à des commentaires ou des postures à visée électoraliste qu'à une véritable évaluation qui serait appuyée sur :

- une étude exhaustive de la documentation disponible et des travaux déjà produits ;
- des techniques d'analyse (statistiques, économétrie, data sciences, coûts, impacts, effets de levier), d'enquêtes (entretiens, déplacements de terrain) et de consultation (questionnaires, sondages, focus groupe).

Il s'agirait pour l'opinion publique de disposer d'un accès à une information officielle sur chaque politique publique étudiée au travers d'un ensemble de critères évaluatifs standard (efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence).

## C. Soutenir les missions éducatives

---

Les collectivités territoriales sont investies de diverses missions dans le domaine de l'éducation (écoles, collèges, lycées), dans les domaines de la formation, de l'apprentissage et de la socialisation d'une manière générale.

Compte tenu de la situation particulière de la Guadeloupe et de l'impact prévisible du phénomène du Covid-19 sur l'ensemble du tissu social, nous plaidons en faveur de l'élaboration au niveau national, d'un vaste Plan de soutien des collectivités de Guadeloupe pour les accompagner dans leurs missions éducatives.

Nous préconisons enfin que les communes en particulier soient accompagnées dans la mise en place d'un cadre-qualité avec les CLSH et les associations oeuvrant dans la remise à niveau scolaire et les révisions.

## D. Soutenir des actions prioritaires par l'insertion

---

La formule de l'insertion par l'activité économique permet à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion. L'urgence sanitaire devrait laisser place à une obligation de sécurisation sanitaire, de désinfection, de nettoyage, de livraison, d'accompagnement dans des domaines divers allant de l'aide à la personne à l'entretien et l'animation des espaces publics.

Il semble par conséquent urgent de lancer des actions d'insertion par l'activité économique (IAE) sur les priorités sanitaires, sécuritaires et éducatives (par le biais de chantiers d'insertion, ou l'établissement de contrats d'objectifs avec les associations).

## E. Organiser les compétences et structurer la mémoire du risque

---

La Guadeloupe a accumulé une véritable culture du risque qu'il convient aujourd'hui d'organiser et de diffuser.

**Nous proposons d'engager une réflexion territoriale synthétique sur la « mémoire du risque » au niveau communal. La création d'une structure fédérative qui se chargerait de synthétiser l'ensemble des plans spécialisés, des retours d'expériences et l'inventaire des personnes ressources en matière de connaissance des risques, devrait permettre d'aboutir à une structuration plus pertinente des informations, à la fois pour le citoyen et pour l'action publique.**



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL  
RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE