

Synthèse du Rapport d'Expertise du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) de Guadeloupe sur les 4 Résolutions du Congrès des élus du 17 juin 2025,

(Remis au Président de la Région Guadeloupe lors de Séance Plénière du 25 Mar 2026)

Cette expertise met en lumière l'importance et la prégnance du « facteur humain » dans la mise en œuvre de l'évolution institutionnelle. La notion de **capabilité** (capacité réelle des élus et de l'administration à absorber les compétences transférées) s'avère être **essentielle** à la réussite du projet d'évolution, qu'elle soit institutionnelle ou statutaire et le **défi humain et organisationnel** que représente la fusion-crédation, exige un accompagnement renforcé des agents territoriaux, la création d'une culture administrative partagée et un dialogue social renforcé.

Destiné à alimenter le débat à venir sur la mise en œuvre des résolutions adoptées par le Congrès du 17 juin 2025, ce rapport doit être considéré comme **un éclairage juridique et opérationnel** ; La méthode analytique jalonnée de **points d'alerte constitue une précieuse aide à la décision** efficace pour les élus dans le cadre de ce projet à la fois audacieux et tellement nécessaire.

Contexte et saisine

Le Congrès des élus départementaux et régionaux et des maires du 17 juin 2025 a adopté quatre résolutions portant sur l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe.

Le Président du Conseil Régional a saisi officiellement 20 octobre 2025 le CESER pour une expertise approfondie de ces quatre résolutions. Cette saisine invite à tenir également compte dans l'analyse :

- Du renforcement des pouvoirs du préfet par la trilogie de décrets du 30 juillet 2025 ;
- De l'avis du Conseil d'État du 17 juillet 2025 sur le régime d'autonomie de la Corse ;
- Et des enseignements des processus d'évolution statutaire de la Guyane et institutionnelle de la Martinique.

Le CESER, **assemblée consultative de la société civile régionale** (économique, sociale, environnementale et associative), a été convié à procéder à une analyse en profondeur des impacts économiques, sociaux et environnementaux, à évaluer les conséquences d'une nouvelle gouvernance, du financement et de la fiscalité sur l'aménagement du territoire, et à formuler des recommandations opérationnelles pour une transition fluide, notamment lors de la fusion des administrations du Conseil régional et du Conseil départemental.

Méthodologie

Ont été auditionnés :

- M. Pierre Allorant, historien du droit et politologue, Président du CESER Centre-Val de Loire ;
- Mme Marie-Jeanne Nicolli, Présidente du Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse ;
- M. Éric Bellemare, Président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de la Martinique ;
- M. Jean-Marc Aimable, Premier vice-président du CESECE de Guyane.

ANALYSE DES QUATRE RESOLUTIONS

Résolution n° 1 – Répartition des compétences entre l'État et la collectivité territoriale unique

La résolution propose une répartition inédite : 14 compétences régaliennes de l'État, 28 compétences propres à la collectivité, 7 compétences partagées et 6 domaines dans lesquels la collectivité disposerait d'un pouvoir normatif autonome local. Elle traduit une volonté forte de différenciation statutaire et d'autonomie normative.

Points d'alerte du CESER

- ⇒ Incompatibilité juridique avec l'article 73 de la Constitution sans révision constitutionnelle majeure.
- ⇒ Enjeu massif de transfert de moyens humains, techniques et financiers et de compensation des charges.
- ⇒ Nécessité de clarifier le modèle institutionnel proposé et d'intégrer une progressivité des transferts fondée sur la « capabilité » (capacité réelle d'absorption).
- ⇒ Protection explicite des droits sociaux par une clause de non-régression.

⇒ Clarification indispensable des champs d'intervention entre un préfet aux pouvoirs renforcés (décrets du 30 juillet 2025) et l'aspiration à l'autonomie.

Le CESER estime que le régime d'autonomie interne encadré par loi organique (voie ouverte par l'avis du Conseil d'État sur la Corse) constitue la voie la plus réaliste et sécurisée juridiquement.

Résolution n° 2 – Moyens financiers et ressources de la collectivité territoriale unique

La résolution vise à instaurer un régime fiscal et douanier dérogatoire tout en maintenant le statut de Région ultrapériphérique (RUP). Elle repose sur quatre instruments : impôt sur le revenu modulé, impôt sur les sociétés incitatif, TVA différenciée et octroi de mer réformé. Une dotation globale de compensation (DGC) est prévue pour la phase de transition.

Points d'alerte du CESER

- ⇒ Absence de garantie constitutionnelle d'autonomie fiscale (Conseil constitutionnel et rapport Francis-Lefebvre).
- ⇒ Risque de qualification d'aides d'État illégales au regard du droit européen du marché intérieur.
- ⇒ Chantier colossal de création d'une administration fiscale locale.
- ⇒ Nécessité absolue d'un projet économique clair, échelonné, accompagné de simulations macroéconomiques, projections budgétaires pluriannuelles et scénarios comparatifs.

Le CESER recommande de privilégier un rattrapage historique plutôt qu'une simple compensation et insiste sur la sécurisation du monde économique.

Résolution n° 3 – Organisation institutionnelle de la Guadeloupe

Création d'une collectivité territoriale unique dotée d'un pouvoir normatif plein et d'un exécutif politiquement responsable ; instauration d'un Conseil civique de citoyens tirés au sort (rôle consultatif et initiative réglementaire encadrée) ; nouveau mode de scrutin (liste à deux tours, 8 circonscriptions, proportionnelle avec prime majoritaire de 40 %).

Points d'alerte du CESER

- ⇒ La fusion des administrations (expérience martiniquaise de 2016) révèle des risques humains et organisationnels majeurs (dialogue social insuffisant, choc culturel, inégalités indemnitaires).
- ⇒ Le CESER est favorable au maintien du conseil consultatif dans sa forme actuelle (représentation des corps constitués et mandats de 6 ans) plutôt qu'à la création d'un Conseil civique tiré au sort.
- ⇒ Recommandations opérationnelles : conventions territoriales d'exercice concerté, motivation systématique des décisions, mutualisation des moyens, rapport social unique, dialogue social structuré.

Résolution n° 4 – Emblèmes de la Guadeloupe. La collectivité doit pouvoir déterminer librement ses signes identitaires (drapeau, hymne, etc.) aux côtés des emblèmes nationaux et européens. Une consultation citoyenne est proposée.

Points d'alerte du CESER

- Respect strict du cadre républicain et du bloc de constitutionnalité (neutralité, laïcité, unicité linguistique).

Le CESER peut être chargé de l'organisation de la consultation.

RECOMMANDATIONS GENERALES DU CESER

Le CESER formule des préconisations concrètes et opérationnelles sur les modalités de mise en œuvre et les mesures d'accompagnement de la fusion des administrations. Il insiste sur :

- La progressivité et la capabilité dans tous les transferts de compétences ;
- La sécurisation juridique et financière du projet ;
- La place centrale du « facteur humain » (adhésion des agents, dialogue social renforcé, création d'une culture administrative commune) ;
- L'élaboration d'un projet économique clair et partagé.