



**AVIS
DU CONSEIL DE LA CULTURE,
DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENVIRONNEMENT
SUR**

***LES ANNONCES FAITES PAR LE PRÉSIDENT DE RÉGION
DANS LE CADRE DES MANIFESTATIONS DES GILETS
JAUNES ET LEUR MISE EN ŒUVRE***

*Validé à la majorité des présents et des représentés
en Assemblée plénière du 12 décembre 2018*

En réponse à la saisine régionale adressée au Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement en date du 04 décembre 2018, qui fait suite aux manifestations des « Gilets jaunes », le CCEE formule ses premières réflexions et préconisations sur la base des annonces faites par le Président du Conseil régional et dans la perspective de leur mise en œuvre.

La problématique mise en lumière à l'occasion de ces événements nécessite, cependant selon le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, une réflexion globale, qui même si elle est indispensable s'accommode mal de l'urgence des réponses à fournir.

En attendant la mise en œuvre de cette dynamique, et compte tenu de l'urgence formulée par le Président de la collectivité régionale, ces premières réflexions et préconisations, portent sur :

- la création d'un conseil consultatif citoyen ;
- le pouvoir d'achat à travers le prisme de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants.

En préalable, il convient d'avoir à l'esprit que le développement est une entreprise complexe et ambitieuse. Assurer à toute une population, sur tout le territoire réunionnais des conditions de vie décentes et une existence riche de sens exige une somme considérable d'énergie humaine et une révision des politiques menées jusqu'alors. La tâche est d'autant plus difficile que La Réunion est confrontée à de nombreux autres problèmes, qui sont tous de près et de loin, liés au mode de développement actuel imposé au territoire, qui sont tous urgents, et qui requièrent tous une attention particulière.

Ces problèmes sont d'une ampleur sans précédent : les témoignages recueillis lors de cette manifestation peuvent l'attester. Obtenir des résultats significatifs nécessite, la coopération et la bonne volonté de l'ensemble de la population réunionnaise. Garantir à tous un avenir meilleur exigera sans doute beaucoup de persévérance et une profonde remise en question des attitudes et des comportements en ce qui concerne les priorités sociales, le système éducatif, les modes de consommation et même les croyances les plus élémentaires quant aux rapports que l'individu doit entretenir avec la société et l'environnement. Les politiques sont appelés à jouer un rôle décisif en s'efforçant de convaincre les citoyens de la nécessité du changement et en proposant de nouvelles stratégies politiques, économiques et sociales. Pourtant, tout dépend de la volonté des citoyens de faire face à des vérités parfois dérangeantes, d'en tirer les conclusions qui s'imposent, dans leur vie quotidienne, et aussi de leur faculté à inciter les responsables politiques à prendre en compte les besoins et les revendications de la société.

I. De la nécessité de créer un comité citoyen...

Pour cela, il convient de créer de nouveaux outils pour que la société civile participe pleinement à l'exercice de la démocratie. En effet, tout comme les Droits de l'Homme, la démocratie doit être aujourd'hui considérée comme un élément central de la culture civique d'une population. La démocratie implique notamment les idées de pleine participation de la population à l'élaboration du devenir de la société. Ce n'est donc plus à une quelconque avant garde ou élite, mais aux citoyens eux-mêmes qu'il appartient de décider comment organiser leur vie collective et leur avenir. Sur la base de ce principe la démocratie participative doit être pensée comme une disposition, complémentaire à la démocratie représentative, dont l'un des outils pourrait se dénommer « Comité citoyen ».

Dans sa déclaration, le Président de Région évoque un « ... *CONSEIL CONSULTATIF CITOYEN, composé de Réunionnaises et de Réunionnais tirés au sort. Ce Conseil aura pour principale mission de préparer et de porter tous les référendums d'initiative populaire, sur tous les sujets qu'il jugera utile. Les pétitions devront naturellement recueillir un minimum de signatures pour*

enclencher l'organisation de ces référendums. Le résultat de ces consultations devra obligatoirement être pris en compte par les collectivités concernées, Région, Département, Communes. »

Une première approche purement sémantique interpelle le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. Le vocable "consultatif" devient paradoxal lorsqu'il est affirmé que par rapport à « ...sa principale mission de préparer et de porter tous les référendums d'initiative populaire... Le résultat de ces consultations devra obligatoirement être pris en compte par les collectivités concernées, Région, Département, Communes. ». Nous sommes, là, davantage dans une notion de démocratie directe assurant une gouvernance partagée que dans une approche consultative.

Et les définitions du mot comité semblent davantage, dès lors, refléter cette démarche :

- *rassemblement de délégués travaillant sur un même sujet ;*
- *nom de différents organes de gouvernement, spécialement durant les périodes révolutionnaires ou troublées.*

Par ailleurs, la terminologie de « conseil consultatif », au niveau régional se réfère davantage aux instances définies par la loi de 1972, donnant une existence juridique aux Régions françaises, et plaçant à côté de l'assemblée politique une assemblée consultative de socio-professionnels, le comité économique et social régional devenu CESER et par la loi du 2 août 1984, instituant, dans l'élan de la décentralisation, les conseils de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) afin de permettre aux régions d'outre-mer de réaffirmer et préserver leur identité et leur richesse culturelle. Représentant les « forces vives » de la Région, ces deux conseils sont chargés de donner des avis sur certaines questions entrant dans les compétences de la collectivité régionale, voire d'autres collectivités, avant qu'elles ne soient soumises aux délibérations de l'instance de gouvernance.

En termes de mission principale, si l'on adopte ce vocable, le Comité citoyen doit, selon le Président du Conseil régional, préparer et porter les référendums d'initiatives populaires. Si, après vérifications et contrôle qui restent à faire par les services juridiques régionaux, l'arsenal législatif français le permet à ce jour¹, le CCEE préconise que ces référendums d'initiatives populaires portent uniquement sur les grands projets d'intérêt général identifiés dans le programme d'une majorité pour une mandature. Toutefois, le CCEE s'interroge sur la pertinence du référendum pour des changements en profondeur : les résultats de ce type d'action seront-ils et/ou pourront-ils, toujours être pris en compte ?

En ce qui concerne la composition de ce Comité citoyen, le CCEE a entendu l'idée d'un tirage au sort, dont les modalités n'ont pour l'heure pas été énoncées :

- sur la base des listes électorales ?
- sur celle du volontariat ?
- avec un principe de compétences préalables ?
- sur le principe de la pluralité (jeunes, seniors, actifs, retraités, chômeurs, etc.), et du respect de la parité femmes-hommes?
- conditionné par une durée de résidence minimum à la Réunion ?

La composition du corpus du tirage au sort demeure une question qu'il faut élucider rapidement, eu égard, d'une part, au délai annoncé de son installation et, d'autre part, aux responsabilités qui vont lui être confiées. Il sera déterminé par la composition dudit comité, incluant ou non des collèges

1 À priori, « En France, le référendum d'initiative populaire, c'est-à-dire le référendum organisé à l'initiative d'une fraction du corps électoral, n'est pas prévu par la Constitution. En effet, celle-ci attribue l'initiative du référendum au président de la République, que le référendum ait lieu dans le cadre de l'article 11 ou dans celui de l'article 89 ».

Source : Note de synthèse du Sénat « Le référendum d'initiative populaire », <https://www.senat.fr/lc/lc110/lc1100.html>

différents de représentation de la population. Cet aspect demeure le cœur de la réflexion, car il est fondamentalement déterminant en termes de représentativité, de pertinence et d'efficacité.

Quant à l'effectif de ce conseil, la base de sa constitution pourrait être celle de la dimension cantonale telle que définie par la loi du 17 mai 2013, instituant que chaque canton élit un binôme homme-femme. Sur la base du décret du conseil d'État du 24 février 2014 instituant 25 nouveaux cantons à La Réunion, il pourrait ainsi compter 50 personnes.

Si cette dimension, suggérée par le Conseil, semble susceptible de permettre un fonctionnement opérant, la question de sa composition, si elle est catégorisée, demeure entière. Enfin demeure la question du niveau d'information de ces membres du comité et de leur capacité à appréhender le périmètre des missions qui leur sont confiées. Avantages et désavantages du tirage au sort nécessitent de bien évaluer les risques et dangers à faire cohabiter une démocratie représentative classique et une démocratie participative tirée au sort.

Mais, au-delà de la question de l'initiative des référendums d'initiative populaire,

- Quels rôles et quelles missions pour cette instance :
 - Espace de production d'information pour faire de la communication afin de jouer un rôle de médiation, de vulgarisation, d'information ?
 - Instance de remontée des questions prioritaires formulées par la population ?
 - Domaine de production d'innovations dans le champ social ?
 - Lieu de production de normes ?
 - Champ d'élaboration des politiques publiques partagées .
- Quelle temporalité :
 - Annuelle ?
 - Sur une mandature ?
 - Le temps d'un projet ?
- Quels moyens ?
 - Quels moyens financiers, quelles ressources humaines (nécessité pour la collectivité de mettre à disposition un technicien dédié à l'éclairage technique ?) et logistiques et donc quel coût ?
- Quelles compensations au temps que les membres y consacrent ?
 - Est-ce du bénévolat ?
 - Y a-t-il perception d'indemnités ?

Si le Comité Citoyen est une réponse possible, la réflexion du CCEE porte également sur la nécessité d'adopter les principes d'une démocratie ouverte, à savoir :

❖ La transparence :

- Ouvrir les données publiques et permettre le suivi des politiques.

❖ La participation citoyenne :

- Consultation.
- Concertation / organisation de débats publics.
- l'élaboration de référendums pour lesquels les règles d'inscription et de traitement d'une question devraient être fixées très vite, en termes d'origine de la demande, du nombre minimum d'agrément, légitimant son inscription.
- Co construction des politiques publiques avec les citoyens.

❖ La collaboration :

- Casser les structures pyramidales : à l'intérieur des institutions et entre les organisations pour un travail en transversalité.

Cette instance, dont l'action serait ponctuelle (interpellation sur les grands projets d'une mandature) doit aussi trouver des articulations avec **les conseils consultatifs existants dont les activités s'inscrivent davantage dans la permanence :**

- au niveau régional : avec le CCEE et le CESER, conseils consultatifs existants, dans une dynamique de forte collaboration ;
- au niveau intercommunal : conseils de développement des EPCI ;
- au niveau des communes : conseil de quartiers ; conseils citoyens ;
- au niveau de l'État : Conseil scientifique et conseil culturel économique et social du Parc national de La Réunion...

La présence de ce Comité citoyen (à l'instar des CESER, des CCEE, des conseils des quartiers, des conseils de développement...) est une des preuves d'une réelle mise en œuvre de la démocratie participative et du respect des principes de gouvernance qui viennent enrichir la démocratie représentative.

Il s'agit d'affirmer la reconnaissance de ces instances consultatives et de ce Comité citoyen comme partenaires, dans le cadre du triptyque élus, techniciens, « société civile/habitants » et, au-delà des strates classiques – information, consultation, concertation, participation – il y a lieu d'aller vers un processus de coproduction de décisions partagées pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques. Ces instances auraient ainsi pour rôle d'animer des réflexions et d'être force de propositions.

De plus, en toile de fond du mouvement des gilets jaunes, notons qu'il y a une volonté d'être vus et entendus. L'espace public des ronds-points ainsi que l'espace médiatique des radios, télévisions et réseaux sociaux ont relayé cette visibilité et cette expression. Afin de passer d'une libération de la parole spontanée et individuelle à une structuration de la pensée collective pour réfléchir ensemble à La Réunion de demain, la mise en place de lieux de débats publics (physiques à travers toute l'île et virtuels à travers une plate-forme numérique, menés par des professionnels habitués à synthétiser des avis multiples), semble un préalable à la réussite du comité citoyen.

Par ailleurs, les arguments des gilets jaunes, revendiqués essentiellement en créole, semblent avoir réhabilité une langue qui porte aujourd'hui, au-delà du malaise profond, l'espoir d'une nouvelle considération.

II. Le pouvoir d'achat

S'agissant de la question du pouvoir d'achat, le CCEE l'aborde ici sous deux aspects :

- l'octroi de mer ;
- la taxe sur les carburants.

A. L'octroi de mer

Créé en 1670 dans les colonies françaises pour protéger la production locale de la concurrence extérieure, l'octroi de mer dite externe concerne les biens importés, quelle qu'en soit la provenance. Les taxes sont exigibles au moment de la déclaration en douane. Puis une décision du Conseil européen du 22 décembre 1989 a étendu la taxation aux productions locales (l'octroi de mer interne). Les exportations de ces mêmes biens ne sont pas taxées. Les sociétés, dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300 000 €, sont exonérées fiscalement (article 2 de la loi). À La

Réunion, l'octroi de mer est habituellement de 4 % mais il varie fortement selon la nature du produit (entre 0 % et plus de 60 %) auquel il faut ajouter l'octroi de mer régional de 2,5 %.²

Par ailleurs, il est à noter également que cette taxe ne fait pas l'objet, aujourd'hui, d'une remise en cause institutionnelle : elle n'est pas anticonstitutionnelle et elle est admise par les institutions européennes.

Toutefois, son mécanisme et les finalités des recettes engendrées par cette taxe apparaissent opaques pour ne pas dire obscures. Par conséquent, pour le CCEE, il est urgent et plus que nécessaire de faire de la pédagogie pour expliquer et faire connaître, au plus grand nombre :

- ce dispositif et son mécanisme de fonctionnement ;
- l'utilisation des recettes qu'il génère par les collectivités concernées (l'octroi de mer, pourquoi faire ? Quelle péréquation avec les autres taxes ? Quelle utilisation ? Pour quels services ?) ;
- son impact dans la formation des prix ;
- son articulation avec la TVA ;
- son apport à la production locale et par effets induits à l'emploi local.

Le Conseil régional, pourrait légitimement, au regard des différents niveaux de compréhension et d'interprétation qui transparaisaient lors des interventions des « Gilets jaunes » dans l'espace médiatique réunionnais, soutenir une action d'éducation populaire d'envergure régionale sur cette question. Éclairer, informer, former, pour plus de transparence sur ce dispositif en particulier et sur toutes les taxes en général, doivent être, pour la collectivité régionale, le leitmotiv de ses futures actions en matière d'Éducation populaire.

Ce préalable étant posé, le CCEE suggère au Conseil régional :

- de réfléchir, dans la cadre d'une approche systémique, à un nouveau schéma de développement intégrant l'octroi de mer en liaison avec les autres taxes afin d'éviter les cumuls de taxe ;
 - d'œuvrer avec l'État pour davantage de transparence des prix auprès des intermédiaires, des vendeurs, revendeurs et distributeurs afin de disposer d'une vision la plus réaliste de la part des taxes et des marges effectuées par ces professionnels ;
 - de tout mettre en œuvre pour développer et favoriser quasi exclusivement la production locale en circuit court et ainsi la consommation locale (multiplication des espaces dédiés aux marchés de producteurs locaux dans toute l'île) ;
 - d'instaurer un espace de dialogue avec l'ensemble des parties prenantes (acteurs économiques de tous niveaux, institutions, chambres consulaires, CRESS...), pour voir s'il y a réellement lieu :
- + de simplifier l'octroi de mer externe (il y a trop d'exceptions) dans un souci de transparence.
 - + de supprimer l'octroi de mer interne pour les entreprises artisanales qui valorisent la production locale.
 - + de définir l'octroi de mer en fonction des entreprises importatrices en dédouanant celles qui apportent une plus-value dans la production *péi* et en imposant celles qui relaient une mondialisation à outrance (franchises).
 - + d'échanger sur la nécessité ou pas de l'octroi de mer régional.
 - + de revoir les modalités d'application de l'octroi de mer pour diminuer le coût des produits importés tout en favorisant la production locale.

² Source : outre-mer.gouv.fr - chiffres de 2014

Enfin, le CCEE s'interroge sur les liens entre octroi de mer, et formation générale des prix et la continuité territoriale des biens et des marchandises à La Réunion. L'observatoire des prix n'est-il pas l'organisation neutre et sans parti pris pour apporter des réponses en la matière et aider ainsi la collectivité régionale et l'ensemble des Réunionnais à disposer d'informations fiables et complètes en la matière ?

B. La taxe sur les carburants

En ce qui concerne la taxe sur les carburants, le CCEE prend acte de la décision du président du Conseil régional de geler le taux des taxes de la TSCC ainsi que le produit de la taxe. Mais, pour le CCEE, ce gel ne doit en aucun cas suspendre les politiques publiques régionales lancées en faveur de la transition énergétique. Elles doivent absolument être poursuivies, car les enjeux fondamentaux de ces politiques résident essentiellement dans la survie de la vie sur la planète.

Cependant, dans ce domaine également, les interrogations du CCEE demeurent, à savoir :

- comment les prix des carburants sont formés ? Quelle est la composition et la formations des prix des produits pétroliers ? Pourquoi tant d'opacité ?
- ne faut-il pas privilégier une taxe flottante donc un montant de taxe et éviter des taxes en pourcentage ?
- pourquoi ce monopole de la SRPP ? Quelles sont ses marges ?

Mais, au-delà de ce questionnement, le CCEE préconise d'aller, sur la base d'une approche systémique, vers un nouveau modèle endogène intégrant les quelques propositions suivantes (qui ne sont pas exhaustives et doivent être forcément complétées) :

- influencer nécessairement sur les usages de la population notamment en matière d'automobile : ne pas inciter le Réunionnais à en faire un achat prioritaire ;
- mettre en œuvre une politique publique cohérente avec la création de plate-forme de co-voiturage ;
- sortir du tout voiture en développant, de manière efficiente, les transports en commun en site propre pour tendre vers une diminution du tout-automobile ;
- appliquer systématiquement le principe de payeur /pollueur ;
- veiller que les recettes produites par cette taxe, même gelée, servent uniquement au développement du secteur des transports en commun compte tenu de sa faiblesse actuelle à La Réunion ;
- s'assurer d'une tarification des transports publics en commun durable et soutenable pour la population ;
- soutenir absolument des actions en matière d'éducation à l'environnement et au développement durable, d'éducation à la consommation..., bref, des actions d'Éducation populaire.

Enfin, sur ces questions de taxes, non seulement celles liées à l'octroi de mer mais aussi celles concernant la taxe sur les carburants, le CCEE insiste pour qu'il y ait à La Réunion :

- un observatoire des prix plus démocratique et plus transparent agissant réellement avec efficacité et efficience au service de toute la population réunionnaise ;
- une concurrence pure et parfaite tant dans le champ des entreprises privées que celui du service public.

En conclusion, considérant que le temps de l'action est venu, sans oublier que le temps de la réflexion devra toujours le précéder, le CCEE de La Réunion souhaite, si cela est possible, participer aux travaux du groupe de réflexion associant le Conseil régional aux « Gilets jaunes ».

Ensuite, il rappelle que le Réunionnais n'est pas seulement un « homo economicus », c'est aussi un homme avec une vision du monde, une manière de vivre, des sentiments, une langue, une histoire..., une culture particulière. La prise en compte de cette culture réunionnaise dans un projet de développement global est l'élément essentiel qui va permettre au réunionnais de se reconnaître, d'être valorisé, de se responsabiliser, de faire respecter ses droits et d'assumer pleinement ses devoirs, son développement et celui de la société dans laquelle il vit.

C'est non seulement à partir de ces principes que doivent se fonder le développement endogène de l'île mais aussi sur la nécessité de résoudre les problèmes actuels avec des solutions pérennes durables et soutenables. Il ne s'agit en aucun cas d'apporter des réponses urgentes sans qu'une instance de veille et d'évaluation locale ne puisse alerter pour réajuster des mesures dont les finalités et les effets pervers favoriseraient davantage encore une course vers une consommation démesurée allant à l'encontre d'un mode de vie respectueux de la planète.

Enfin, et de manière symbolique, le CCEE invite le Conseil régional et sa gouvernance à **célébrer solennellement le 20 décembre** sous l'intitulé « **Commémoration de l'abolition de l'esclavage** » car il s'agit bien de la date à laquelle le décret de loi abolissant l'esclavage a été énoncé.

Et..., il n'y a pas de doute que cette célébration régionale solennelle sera un signal fort pour la reconnaissance d'une partie importante de la population réunionnaise et rappellera la nécessité pour les Réunionnais de devoir s'affranchir de nouvelles formes actuelles d'esclavage, en particulier celle du « toujours plus et toujours plus vite ».