

Annexe de l'interpellation citoyenne

Nous allons ajouter ici quelques données pour saisir les enjeux des différentes propositions de l'interpellation citoyenne.

La colère des agriculteurs est notamment le fruit de conditions de vie souvent précaires, bien que ce soit très variable selon le type d'agriculture :

Selon l'Insee, 15 % des agriculteurs non salariés déclarent un revenu nul ou déficitaire et un sur cinq bénéficie du microbénéfice agricole, un régime d'imposition réservé aux revenus inférieurs à un seuil fixé. Ces derniers gagnent en moyenne 670 euros par mois en 2021, relève l'Insee, et 18 % ont un revenu qui les situe sous le seuil de pauvreté – mais sans tenir compte de leur patrimoine ni de leurs revenus complémentaires. « *Il y a certainement des agriculteurs qui vivent avec moins de 350 euros par mois, mais il est impossible de dire combien (Le Monde, article du 1er février 2024).*

Ces conditions de vie souvent modestes s'accompagnent de nombreux discours appelant les agriculteurs à de l'agriculture biologique et au respect de la biodiversité. Ces exigences ne pourront être entendues qu'avec une amélioration significative de leurs conditions de vie. D'autant que le renouvellement des générations d'agriculteurs ne se fait pas, la population est vieillissante et en constante baisse. En effet, selon le diagnostic de résilience alimentaire de la ville de Bordeaux, on est passé 7,1% des actifs comme agriculteurs à 1,5% en 2019. Et la moitié de ces actifs ont plus de 50 ans. C'est donc une époque charnière pour la survie de l'activité agricole telle qu'on la connaît. Si la population baisse, les exploitations vont être reprises et vont donc grossir pour se mettre au niveau des grandes exploitations mondiales. Une solution est donc le protectionnisme des denrées alimentaires que nous sommes capables de produire.

Un protectionnisme à quelle échelle ?

96% des produits agricoles bruts et 70% des produits agricoles transformés sont importés sur le territoire (selon le diagnostic de résilience alimentaire de la ville de Bordeaux d'avril 2002). La zone économique autour de Bordeaux n'a dans ce cadre aucun pouvoir d'action sur l'état de l'agriculture. Elle est impuissante dans son rôle de protection de sa filière locale.

Face à cette impuissance, la métropole bordelaise doit éviter l'écueil de l'auto-suffisance. Selon diagnostic de résilience alimentaire, Bordeaux aurait besoin de 90 000 hectares pour être auto-suffisant dans sa production agricole, et elle bénéficie de 33 hectares. Le besoin pour la métropole est de 260 000 hectares et les surfaces actuelles sont de 5847 hectares. Pour la Gironde, nous avons 512 000 hectares de besoin et 272 000 hectares cultivables actuellement. Le diagnostic alimentaire mentionne un rayon de 100 km qui comprend 1, 745 638 millions d'hectares de surfaces agricoles utiles pour un besoin du département de 512 000 hectares de surfaces agricoles utiles (diagnostic de résilience alimentaire de la ville de Bordeaux d'avril 2002).

Quelle répartition dans la consommation des denrées alimentaires en circuit local et en grande surface ?

87 % des Bordelais font leur course en grande surface selon le diagnostic alimentaire de 2022. Cela montre le potentiel de protection qui doit être développé afin de réduire cette main-mise des grandes surfaces qui se fournissent essentiellement en circuit long. Cela a un impact en termes de gaz à effet de serre, mais aussi de revenu des agriculteurs et d'incertitudes face à l'inflation engendrée par des crises internationales.

Compléments d'explication aux propositions réglementaires :

- **Transformation alimentaire**

Ce chiffre de 80% des dépenses alimentaires des Français consacrées à des produits transformés. Cela permet de souligner l'enjeu de taille d'une telle structuration. Face à cet objectif, on peut noter que la ville de Bordeaux ne comporte aucune unité de transformation. Un atelier de transformation collectif (géré par un collectif d'agriculteurs) serait intéressant pour commencer et favoriser des installations ou des reprises. En développant cette filière, cela pourrait permettre de travailler avec des industries agroalimentaires pour qu'elles se fournissent en produits locaux.

Le diagnostic présente également certaines questions nécessitant des réponses afin de planifier une telle réindustrialisation : « Quels sont les produits transformés consommés qui pourraient être délocalisés ? Combien d'outils de transformation pour quelles productions ? Quels modèles économiques ? Quels modèles de distribution ? ».

Le projet alimentaire territorial est sans doute le lieu adéquat pour organiser une telle planification.

- **Les marchés couverts**

En 2015, en aggravation par rapport à 1998, un rapport d'Oxfam montre que les agriculteurs récupèrent 6,5% de ce qui est payé par le consommateur contre 48,3% par les grandes surfaces, or, sur les 22 milliards de bénéfice touché par les 8 plus grandes enseignes cotées en bourse, 15 milliards ont été versés en dividendes plutôt qu'en réinvestissement dans la filière. Si un changement dans la grande distribution relève de la politique nationale, une valorisation des circuits courts et de la vente directe en réduisant l'influence de la grande distribution à Bordeaux peut être une solution.

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude d'ampleur nationale consacrée à l'impact des circuits courts sur le maintien ou l'installation d'exploitations agricoles, néanmoins de nombreux témoignages d'agriculteurs, notamment d'éleveurs de petites et moyennes exploitations estiment que leur situation est plus enviable que leur voisin en raison d'un revenu garanti par un débouché dans le circuit local.

Mais cela cache le réel problème de la concurrence des supers marchés. Ce bas prix conditionne une baisse constante du prix qu'est prêt à mettre le consommateur dans les denrées alimentaires. Alors qu'en 1960 un ménage consacrait 35% de son pouvoir d'achat aux denrées alimentaires, il n'en consacre plus que 20% en 2014. De plus, comme l'écrit Patrick Philippon dans « Et si on mangeait local ? » : « à qualité égale, un produit vendu en circuit court n'est pas plus cher, et bien souvent moins, qu'en circuit long ».

• **Marché d'intérêt national vers plus de local**

Le diagnostic territorial nous dit que sur les 1 657 restaurants à Bordeaux, la majorité se fournissent en approvisionnement long en raison du manque de structuration de la filière alimentaire locale. Le marché d'intérêt national peut être un outil central dans cette restructuration.

• **Des contraintes pour la grande distribution**

Dans les années 1970 les centres commerciaux commencent à proliférer. La loi Royer, en 1973 va confier un pouvoir décisionnel à des commissions départementales d'urbanisme commerciale pour limiter leur prolifération. La commission est composée de 9 élus locaux, 9 représentants du commerce (3 intégrés et 6 indépendants) et 2 représentants des organisations de consommateur. Cette commission va fournir une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) ou motiver un refus. La loi va tenter de protéger le petit commerce en obligeant les commerces de plus de 300 m² à obtenir une autorisation préalable de cette commission. L'objectif était également de valoriser le commerce de proximité en évitant les grands espaces de vente à la périphérie.

Malgré cela, on passe de 209 hypermarchés en 1973 à 1 444 en 2007 selon l'INSEE, et 2 257 en 2020. Ce qui pose question, c'est qu'en 2016, 82 % des demandes d'autorisation finissent par être obtenues. En 2022, selon le rapport annuel des CDAC, le taux est de 54%, avec 94% d'avis favorable du juge administratif.

De fait, la commission européenne a fait pression sur ce sujet, menant à l'adoption de la loi de modernisation de l'économie de 2008. Le seuil d'obligation du passage en commission de 300 m² passe à 1 000 m². Néanmoins, il est toujours possible pour le conseil municipal ou l'intercommunalité de convoquer la commission pour un projet entre 300 et 1 000 m².

Mais le point réellement important est que « l'équipement commercial est renommé « aménagement commercial ». Ce nouveau changement sémantique symbolise le passage d'une logique économique à une logique urbanistique, sous la double impulsion du droit communautaire de la concurrence ». En somme, les critères économiques ne doivent plus apparaître, et notamment le critère de densité commerciale et de structure des marchés existants, ainsi que le refus de recourir à un test économique. Vous ne pouvez plus refuser un commerce sous prétexte que les besoins sont déjà suffisamment pourvus. Cela s'explique par les fondements de notre Etat de droit qui rend toute action politique de planification très compliqué juridiquement :

- Du point de vue national, le bon fonctionnement du marché et du libre jeu de la

concurrence est réaffirmé par le Conseil d'Etat. A côté de la libre concurrence, la liberté d'entreprendre s'entend de « la liberté d'exercer une activité économique dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur et conformément aux prescriptions qui sont légalement imposées ».

- Les normes européennes par l'intermédiaire de la Cour de justice font des quatre libertés essentielles du marché intérieur un primat économique (Libre circulation des marchandises, libre circulation des capitaux, liberté d'établissement et libre prestation de services.

Ce qui nous intéresse est de savoir ce qu'il demeure comme capacité d'action dans ce changement de doctrine. Il y a 3 critères nouveaux au regard du code de l'urbanisme qui peuvent être satisfaits partiellement dans la pratique. Ces critères représentent les critères d'intérêt général pouvant être invoqués pour limiter le droit d'implantation, de libre entreprise et de concurrence que l'on a évoqué, dans la mesure où cette limitation n'a pas d'autres possibilités et qu'elle est proportionnée. Voici les critères :

- 1) l'appréciation des effets des projets en matière d'aménagement du territoire.
- 2) Le développement durable.
- 3) La protection des consommateurs
- 4) La contribution du projet en matière sociale est venue, « à titre accessoire », compléter le dispositif en 2014.

Le critère du développement durable est devenu dans le cadre de l'aménagement commercial, le principal critère de délivrance des autorisations. Le développement durable peut être défini comme l'a dit la Première ministre norvégienne Mme Gro Harlem Bruntland, « Il répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » . C'est un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le problème étant que les commissions utilisent cet argument pour refuser des autorisations dans un sens restreint : émission du bâtiment, matériaux de construction et les nuisances de l'environnement proche. Ces critères de toits végétalisés ou de végétalisation d'une grande partie de la surface du lieu sont insuffisant et n'intègrent en rien une réflexion sur l'ensemble du territoire en matière d'emploi, de rémunération, du travail du sol.

La commission européenne a précisé de son côté qu'il y aurait entorse à la concurrence comme droit fondamental si la commission refusait un dossier sans prouver qu'il y a une remise en cause de l'approvisionnement de base de proximité. Ce point ouvre une opportunité : Il y a un critère qui a été validé par la Cour de justice dans une décision de 2011. Celui de la variété de choix entre la grande distribution (en périphérie) et le commerce de détail (en centre-ville). La décision dit ceci : « droit des consommateurs à disposer d'une offre large et variée en termes de qualité, de prix et de caractéristiques de produits ». La nature des marchandises vendues peut donc être un argument ainsi que la mise en danger des commerces existants. La cour administrative d'appel de Bordeaux a

jugé légal le refus d'un projet de modification substantielle d'un ensemble commercial, car c'était une enseigne réputée pour ses bas prix dans le secteur du textile, dangereuse pour les magasins préexistants au centre-ville de Bayonne. On peut imaginer de ce point de vue là, que la grande distribution se vantant en permanence de ses bas coûts et ayant un impact mesurable sur la santé économique des agriculteurs, notamment en ce qui concerne un modèle durable d'agriculture, pourrait se voir refuser certains secteurs.

Les propositions sollicitant un vœu du maire avec le vote ou non du conseil municipal pour être portées au niveau métropolitain

- **Une démocratisation du projet alimentaire territorial**

Rendre le Projet Alimentaire Territorial plus démocratique. C'est un dispositif à l'échelle métropolitaine, mais nous comptons sur les élus Bordelais pour faire remonter cette demande. Le PAT n'a aucun site internet où il expose ses réunions, ses travaux et autres documents informatifs. Cela permettrait un pouvoir d'interpellation et d'informations pour les citoyens sur le sujet de l'agriculture, notamment par la publication de diagnostics facilement accessibles. En plus de ressources disponibles, il serait intéressant de prévoir l'intégration régulière de citoyens à ce processus démocratique.

- **Le Contrat de réciprocité avec les intercommunalités alentours**

Il peut être très efficace dans cet objectif de relocalisation du circuit alimentaire. Nous pensons que des négociations doivent se multiplier, un pilotage du PAT doit être envisagé, afin d'avoir de la transparence sur ces négociations. Des objectifs clairs et chiffrés sont également primordiaux, ainsi qu'un suivi chiffré du changement engendré par ce contrat de réciprocité. Cela nécessite un état des lieux de la situation initiale pour faire des comparatifs par la suite.

- **La création d'un label local**

Il pourrait être initié, à l'échelle de la région ou de la Gironde et des départements limitrophes, sur les produits alimentaires, afin de faciliter les comportements citoyens. Un label à l'échelle de la métropole serait un non-sens au regard de répartition de la production agricole et dans cet objectif de solidarité ville-campagne.

- **Un débat national portant sur la protection du libre marché par notre constitution et la constitution européenne**

Le débat national sur les compétences des communes et intercommunalités devrait se fonder sur cette législation qui protège la liberté d'entreprise et de commerce au mépris de la volonté politique des citoyens de protéger son économie et ses agriculteurs. Il est question ces derniers temps de faire de l'agriculture un secteur d'exception. C'est un débat constitutionnel qui sera complexe à mener et qui a peu de chance d'aboutir, mais le cœur du débat se situe à cet endroit. Doit-on autoriser les collectivités territoriales à décider de la forme que doit prendre le commerce sur son territoire. Peut-elle s'opposer

dans certaines circonstances à la libre entreprise et à la liberté d'installation selon des critères politiques ? Ce débat nous amènerait également à réfléchir à ce désintéressement des citoyens pour la vie politique. Redonner la possibilité aux citoyens de faire des choix politiques qui ne seront pas entravés par des règles économiques protégeant le libre commerce sera un pas vers une revitalisation démocratique de nos institutions.