Terres de Sources, de la ville à la campagne – accompagner la transition agroécologique au-delà de son territoire grâce à la protection de l'eau

AMALE **ZEGGOUD**

Vidéo de présentation  vimeo.com/432416591

MOTS-CLÉS : PAIEMENT POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX, LIENS VILLES-CAMPAGNES, TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE, COMMANDE PUBLIQUE, MARQUE DE TERRITOIRE

Les villes sont devenues des acteurs importants de la transition alimentaire. Leur engagement est notamment formalisé dans le Pacte de Milan lancé en 2015 qui réunit aujourd'hui plus de deux cent villes du monde. Lors de la dernière réunion annuelle de ce réseau, qui s'est déroulée en octobre 2019 à Montpellier, les maires des villes signataires se sont engagés à atteindre l'ODD 2 visant à « *éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable en supportant le développement agricole d'une agriculture nourricière et vivrière de proximité* » (Pacte de Milan, 2019).

Le terme « proximité » soulève la question du périmètre sur lequel les villes peuvent accompagner le développement de systèmes alimentaires durables. En effet, les aliments qui nourrissent les villes proviennent majoritairement de chaînes de valeur longues et bien que l'argument du localisme ait le vent en poupe, la prospective « Rennes ville vivrière ? » (Darriot, 2014) ou des simulations pour le grand Montpellier (Bricas, 2019) ont plutôt tendance à suggérer qu'une ville ne pourrait pas se nourrir seulement avec les surfaces agricoles présentes sur leur agglomération.

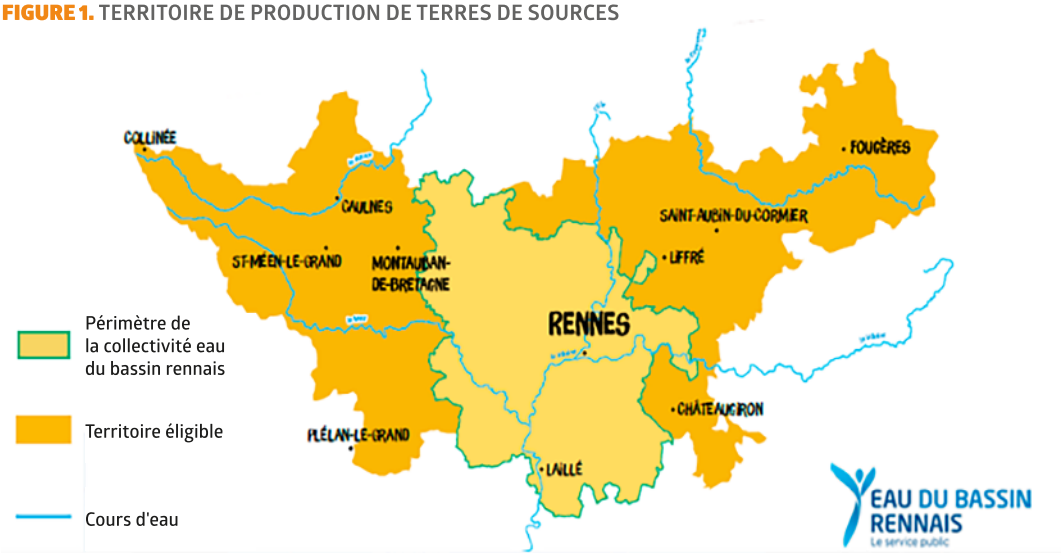
Alors que les villes disposent de leviers comme le foncier pour permettre à des modèles agricoles durables de s'installer sur leurs terres, qu'en est-il des exploitations qui les ravitaillent mais qui ne sont pas sur leur territoire ? De même, alors que les villes, notamment en France, possèdent le levier de la restauration collective, comment cibler géographiquement des exploitations alors que cela est interdit par le code des marchés publics européens ?

La FAO en 2018 (Calori *et al.*, 2018) et la Commission européenne en 2017 (De Cunto *et al.*, 2017) ont toutes deux conseillé aux villes le développement de gouvernances intégrant différentes échelles politico-administratives ainsi que des parties prenantes du secteur privé et de la société civile pour pallier les lacunes de la mise en œuvre de leurs politiques alimentaires. La FAO met aussi en avant la nécessité de travailler sur les liens villes-campagnes.

En France, le plan alimentaire durable de la Ville de Rennes inclut le projet innovant Terres de Sources, qui a pour but de préserver les ressources du bassin rennais en accompagnant dans leur transition agroécologique les agriculteurs situés en amont des zones de captage. Terres de Sources a été lauréat de l'appel à projet « Territoires d'innovation » financé par le Grand plan d'investissement de l'État en 2019, grâce auquel il bénéficie d'une aide financière de 20,6 millions d'euros[1].

1. Le budget prévisionnel du projet s'élève à 79 M € (Secrétariat général pour l'investissement, 2019).

FIGURE 1. TERRITOIRE DE PRODUCTION DE TERRES DE SOURCES



(Source : Dépliant Terres de Sources, avril 2019)

TERRES DE SOURCES, « LES PRODUCTEURS D'ICI PROTÈGENT L'EAU[2] »

Innover dans le domaine de la protection de l'eau grâce au levier de l'agriculture

Né en 2015 dans le département de l'Ille-et-Vilaine (Figure 1), le projet adopte une approche systémique afin de transformer le territoire agroalimentaire le plus productif de France et qui est marqué par un modèle de spécialisation agricole mis en cause dans la dégradation des ressources naturelles, notamment de la ressource en eau.

Le projet est porté et coordonné par le syndicat de production d'eau potable, la collectivité « eaux du bassin rennais » (CEBR), et réunit une trentaine de communes, dont la Ville de Rennes (Figure 2). Le comité de pilotage inclut ces acteurs ainsi que la chambre d'agriculture, des transformateurs, des financeurs et des associations de consommateurs et de défense de l'environnement.

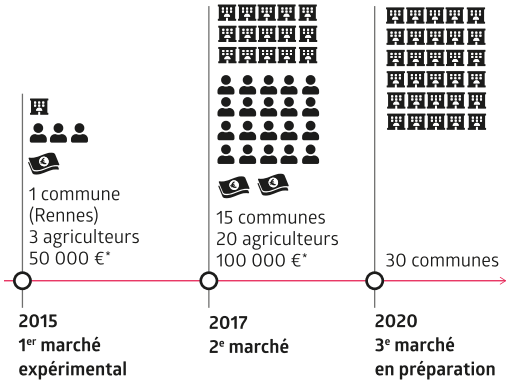
Le projet promeut le développement d'une agriculture durable et de chaînes de valeur courtes afin de préserver les captages d'eau potable qui alimentent le bassin rennais, dixième aire urbaine française. Il associe la création d'un marché public innovant, une marque de territoire et une gouvernance intégrant différentes échelles politico-administratives.

Terres de Sources a été développé autour de la notion de paiement pour services environnementaux. Ceux-ci sont définis par l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE)[3] comme « *les interventions humaines qui contribuent à préserver les fonctions écologiques d'un milieu et dont les hommes tirent des biens et services* ». Ainsi, le paiement pour services environnementaux dans le cadre du projet implique une rémunération qui va au-delà de la fonction d'approvisionnement alimentaire et prend aussi en compte les autres services rendus par les activités agricoles pour la préservation de la qualité de l'eau.

2. Slogan de la marque de territoire Terres de Sources®.

3. Programme lancé en 2013 par le ministère de l'Environnement. L'EFESE est une plateforme science-politique-société qui regroupe un ensemble de travaux d'évaluation qui portent sur les écosystèmes et leurs services à différentes échelles (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2020).

FIGURE 2. ÉVOLUTION DU MARCHÉ PUBLIC DE PRESTATION DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX TERRES DE SOURCES



** Budget pour la Ville de Rennes*

(Source : auteure)

Il permet notamment à des zones urbaines comme la Ville de Rennes d'accompagner des agriculteurs qui ne se trouvent pas sur son territoire vers l'amélioration de leurs systèmes de production. Cette amélioration passe notamment par l'abandon de l'utilisation de certains produits phytosanitaires et la diversification des cultures. Le changement de pratique, qui vise à préserver la ressource en eau, est valorisée par une meilleure rémunération de leurs productions grâce aux débouchés de la restauration collective et la marque de territoire grand public.

Payer le service de protection de la ressource en eau pour approvisionner la restauration collective

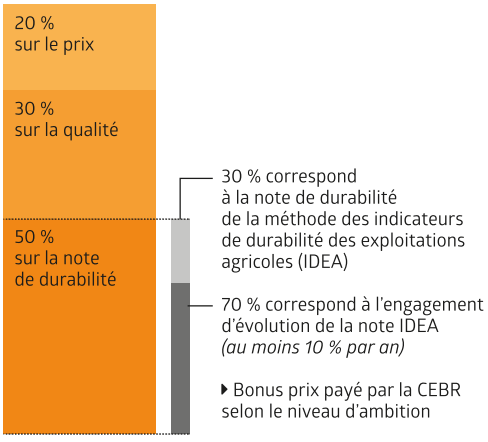
Initié en 2015 par le secteur public, le premier levier actionné a été la restauration collective publique.

L'objectif était de créer un marché public pour la restauration collective réservé aux seules exploitations agricoles situées en amont des captages d'eau potable (jusqu'à 40 km de la Ville de Rennes). Or, le code des marchés publics européens interdit de sélectionner des fournisseurs sur la base de leur localisation du fait de l'obligation de mise en concurrence sur le marché commun.

C'est pour cela que la CEBR et la Ville de Rennes ont travaillé à la création d'un marché public de prestations de services environnementaux. L'objet de ce marché public innovant est la préservation de la ressource en eau : les producteurs s'engagent à faire évoluer leurs pratiques agricoles et en contrepartie la collectivité s'engage à acheter « *leurs denrées [alimentaires] durables* » à « *un prix juste* » (Noisette, 2020) déterminé par le producteur en fonction de ses coûts de production.

Dans le cadre du marché, la sélection se fait à 20 % sur le prix, à 30 % sur la qualité et à 50 % sur la note de durabilité (Figure 3). Cette note est définie par la méthode des indicateurs de durabilité des exploitations agricoles (IDEA) qui est un outil d'analyse de la durabilité du ministère en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation. Une partie de la note de durabilité est définie par la situation initiale de l'exploitation, ce qui implique que celle-ci soit déjà engagée dans une démarche de durabilité[4]. Néanmoins, dans une « démarche de progrès » (Helle, 2020), plus de la moitié (70 %) de la note de durabilité est attribuée aux progrès envisagés par l'exploitant[5]. Enfin, pour encourager l'accélération du changement de pratiques, un bonus prix, payé par la CEBR, est attribué proportionnellement à l'ambition de progrès de l'exploitant.

FIGURE 3. SÉLECTION POUR LE MARCHÉ DE PRESTATION DE SERVICES ENVIRONNEMENTAUX



(Source : auteure)

4. Absence d'OGM et d'huile de palme dans l'alimentation animale, absence d'antibiotiques en préventif, absence d'utilisation de produits phytosanitaires tueurs de pollinisateurs (néonicotinoïdes) et ceux les plus retrouvés dans l'eau (métaldéhyde, diméthénamide, métolachlore).

5. Le progrès doit être d'au moins 10 % par an sur trois-quatre ans.

Aller plus loin avec une marque de territoire pour la distribution grand public

En 2017, la CEBR décide de déposer la marque collective de territoire Terres de Sources® afin de développer la commercialisation grand public. Cette marque de territoire permet d'offrir davantage de débouchés et donc d'augmenter le nombre d'agriculteurs participant au projet car « *la commande publique ne peut pas répondre seule à l'ensemble des marchés des producteurs* » (Noisette, 2020). L'objectif d'ici 2028 est de réunir 25 % des deux mille exploitations du bassin rennais. La marque permet aussi d'élargir le périmètre d'action du projet aux agriculteurs qui ne sont pas en amont des captages d'eau potable. La Métropole de Rennes finance le diagnostic IDEA pour ces agriculteurs.

Concrètement, la démarche est la même que celle à suivre dans le cadre des marchés publics, car les exploitants souhaitant commercialiser leurs productions sous la marque Terres de Sources® doivent répondre à un cahier des charges aux exigences similaires à celles des marchés publics de prestations de services environnementaux. Un diagnostic IDEA est réalisé, fournissant une note de durabilité, et les exploitants s'engagent à modifier leurs pratiques afin d'améliorer leur note. Tout cela avec l'objectif commun de préservation de la ressource en eau. Enfin, les prix des produits sont aussi fixés par les exploitants.

La marque de territoire appartient à une société coopérative à intérêt collectif financée par des fonds publics mais aussi par un fond d'investissement participatif ouvert aux citoyens du territoire. Ce financement participatif offre une démocratisation de l'investissement, avec des « *consommacteurs* » (Essemiani, 2020) qui peuvent soutenir les agriculteurs à travers leurs achats, mais aussi une mise à disposition de capital qui va de plus générer des gains.

Afin d'opérationnaliser la marque de territoire, la CEBR a fait appel au prestataire Tout Près d'Ici qui s'occupe des fonctions commerciales, car le lancement d'une marque grand public nécessite des compétences et une expertise qu'une collectivité ne possède pas, notamment concernant tout le travail commercial (création de catalogue, référencement, suivi de commande, etc.). Chaque agriculteur a un catalogue de produits qui est digitalisé sur la plateforme de Tout Près d'Ici et qui permet aux commerciaux d'aller démarcher les grandes surfaces, magasins spécialisés et restaurateurs.

La marque en est encore à sa phase de test dans différentes enseignes comme Carrefour ou E. Leclerc, mais les distributeurs sont tous d'accord sur la pertinence du projet du fait d'une forte demande des consommateurs pour des produits durables et locaux. La marque permettrait de garantir à la fois la provenance géographique des produits et la durabilité des exploitations dont ils sont issus. En effet, derrière la marque Terres de Sources®, il y a « *le local, la juste rémunération, il y a la qualité et il y a le lien qui est fait avec l'eau* » (Henry, 2020) entre le modèle de production choisi par les agriculteurs et le consommateur qui boit tous les jours l'eau du robinet. La marque vise à expliquer les chemins de l'impact entre pratique alimentaire et pratique agricole avec l'objectif d'atteindre 25 % de notoriété auprès des habitants du territoire d'ici 2028.

Étant à son commencement, le catalogue reste limité, avec des produits laitiers (Figure 4), de la charcuterie et du cidre, mais l'un des objectifs de Terres de Sources est de faire évoluer l'offre agricole et donc la gamme de produits.

FIGURE 4. EXEMPLE DE PRÉSENTATION EN RAYON DES PRODUITS DE LA MARQUE DE TERRITOIRE



(Source : https://metropole.rennes.fr/206-meu-pour-le-projet-rennais-terres-de-sources)

LES DÉFIS DU DÉVELOPPEMENT D'UN PROCESSUS DE TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE « DE LA VILLE À LA CAMPAGNE »

Diversifier et structurer l'offre pour répondre à la demande des villes

Territoire marqué par une agriculture spécialisée intégrée dans des chaînes de valeur longues, le projet Terres de Sources a pour volonté de raccourcir les chaînes de valeur agroalimentaires pour diversifier et structurer l'offre du territoire. Ceci afin de répondre à la demande des villes et assurer des débouchés aux agriculteurs qui participent à préserver la ressource en eau.

Entre l'accompagnement des agriculteurs et le développement des débouchés à travers la restauration collective et les réseaux de distribution grand public se tiennent deux maillons essentiels de la chaîne de valeur alimentaire, la transformation et l'approvisionnement. Car le développement de filières nécessite un secteur de la transformation et la logistique adaptée permettant d'approvisionner les villes.

Jusqu'à présent, tous les produits alimentaires faisant partie du projet Terres de Sources sont des produits transformés. Pour les agriculteurs participant au projet, les débouchés peuvent être une opportunité d'augmenter et de pérenniser ces activités qui accroît la valeur ajoutée de leurs productions agricoles. De même, le projet Terres de Sources a trouvé des opportunités de synergies avec des projets de groupement de producteurs comme les agriculteurs bovins laitiers de la SAS MODALA.

Mais l'ambition du projet va au-delà de l'accompagnement et du développement de projets isolés. C'est la reprise en main par les pouvoirs publics d'une médiation marchande sur le territoire pour la génération et la structuration de flux commerciaux. En est un exemple le plan de création d'une centrale d'achat pour la restauration collective, en 2021, qui permettra d'une part de faciliter les démarches administratives des communes, et d'autre part d'augmenter les volumes et de simplifier les livraisons pour les agriculteurs.

Enfin, alors que le territoire est spécialisé en production laitière et porcine, la demande locale pour ces produits absorberait seulement « *16 % de la production de lait et 9 % de la production porcine* » (Helle, 2020).

C'est dans ce contexte que Terres de Sources promeut « *un plus grand lien au sol* » (Helle, 2020) et une relocalisation de certaines cultures, notamment les légumineuses et protéines végétales. Leur introduction dans les cultures est une opportunité de rallonger les rotations et de diminuer la dépendance aux importations, favorisant ainsi la transition agroécologique des exploitations. De plus, la diversification des cultures de vente destinées à l'alimentation humaine viendrait répondre à une nouvelle demande due à la transformation des régimes alimentaires, qui s'accompagne souvent de la diminution de la consommation des produits d'origine animale, ainsi qu'au tout nouveau repas végétarien hebdomadaire prévu par la loi EGalim pour la restauration scolaire (Oillic, 2020).

Derrière un concept bien pensé, des défis techniques et opérationnels à relever

La CEBR a su faire preuve d'une ingénierie de projet efficace, mais l'approche systémique implique le déploiement d'un grand nombre de compétences et de savoir-faire. Le projet fait donc face à de nombreux défis techniques et opérationnels.

Premièrement, se pose la question d'évaluer l'impact de la démarche Terres de Sources sur la qualité de l'eau. Pour le moment, le projet est à ses débuts et les améliorations peuvent se mesurer au niveau des exploitations participant au projet grâce à la méthode IDEA et au plan de progrès établit par chaque agriculteur. En attendant d'atteindre le taux de 25 % d'exploitations prévu d'ici 2028 pour pouvoir mesurer l'impact sur la qualité de l'eau dans les zones de captage, des chercheurs de l'Inrae, en collaboration avec les agriculteurs, ciblent des indicateurs intermédiaires pour piloter les systèmes de production. Mais cela implique une priorisation des zones d'action pour considérer les exploitations qui ont le plus d'impact sur les zones de captage. Ainsi, même si le projet est ouvert à toutes les exploitations du territoire, sa réussite est conditionnée par la participation des exploitations qui se trouvent sur les zones de captage.

De plus, la marque de territoire Terres de Sources® est l'élément qui permet d'augmenter le nombre d'agriculteurs adoptant la démarche, mais il reste à établir sa valeur pour le consommateur. Alors qu'en théorie les arguments de

vente répondent aux demandes de localisme, de durabilité et de qualité des consommateurs, il est nécessaire de développer un important volet sur la sensibilisation et la communication pour rendre la marque lisible. La communication prévue se fait à deux niveaux : le projet et l'exploitation d'où vient le produit. Cependant, alors qu'il y a un objectif assumé d'accompagner le plus grand nombre possible d'agriculteurs, il se peut que certains produits commercialisés sous la marque soient aussi labellisés « agriculture biologique » alors que d'autres pas. Le travail de sensibilisation sur la démarche est donc décisif pour ne pas créer de confusion auprès des consommateurs.

Composer avec la diversité des acteurs tout en « gardant le cap »

Tous les partenaires sont d'accord pour féliciter le projet d'avoir réussi à réunir une variété d'acteurs en sortant de l'approche cœrcitive de la protection de la ressource en eau, ce qui a permis d'aborder les sources de tensions de manière plus apaisée. Ils reconnaissent et saluent tous le rôle de « *locomotive* » (Helle, 2020) assumé par la CEBR. De ce fait, elle a repensé sa mission et fait preuve d'une volonté politique qui s'est concrétisée par l'affectation de ressources matérielles et humaines pour soutenir la prise de risque demandée aux partenaires. Néanmoins, la conciliation de visions divergentes conditionne l'orientation que prendra le projet.

En effet, il articule des arguments autant de durabilité que de localisme. Alors que la délimitation du périmètre géographique du projet a été un sujet de tension qui a pu être résolu grâce à la marque de territoire, la définition de la durabilité et des modèles agricoles associés reste au cœur des discussions.

Le projet Terres de Sources réunit des exploitations aux modèles agricoles variés. Certaines exploitations sont certifiées et d'autres ne le sont pas. Parmi les exploitants certifiés ou en cours de certification, il y en a qui le sont en « agriculture biologique », mais certains envisagent d'autres certifications, comme la certification « *Haute Valeur Environnementale* » (De Kerdenet, 2020). La démarche de progrès développée par le projet, qui rémunère le passage par palier à plus de durabilité, est vue par certains partenaires comme le moyen d'amener les exploitations participantes au passage à « *l'agriculture biologique ou du moins équivalent* » (Noisette, 2020).

C'est avec cet objectif en tête que certains partenaires rappellent qu'il faut maintenir les conditions environnementales d'entrée et tendre vers plus d'ambition pour les prochaines années. Ce rappel renvoi à la nécessité de veiller à ce que le développement du projet continue à suivre le fil rouge de la durabilité et que le discours du localisme ne prenne pas le dessus pour éviter de tomber dans le piège du « *tout local* » (Bricas, 2019).

Enfin, il est important de rappeler que malgré les difficultés qu'implique la gouvernance inclusive, elle reste un atout clé pour le projet. En effet, Terres de Sources a offert un cadre dans lequel s'intègrent progressivement de plus en plus d'acteurs, à commencer par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Cette coopération entre entités publiques avec des territoires administratifs différents est la clé qui a permis à la Ville de Rennes d'accompagner des agriculteurs qui ne sont pas situés sur son agglomération. Terres de Sources a su utiliser des synergies entre les plans et les programmes développés par les autres acteurs publics (par exemple le plan alimentaire de Rennes ou le contrat territorial du Haut-Couesnon porté par Fougère Agglomération où se trouve des zones de captage) et potentialiser des compétences, des programmes cadres et des partenariats existants. La participation de différentes communes va permettre d'inscrire la démarche dans les politiques des EPCI qui ont des territoires dépassant les frontières du projet, de telle manière à initier l'essaimage de la démarche aux territoires limitrophes.

CONCLUSION

En conclusion, le projet Terres de Sources a su développer, grâce à l'objectif de préservation de l'eau, un cadre dans lequel la Ville de Rennes peut accompagner dans leur transition agroécologique des exploitations qui ne sont pas situées sur son territoire. Pour encourager cette transition, la Ville de Rennes valorise les engagements d'amélioration des agriculteurs grâce aux marchés pour services environnementaux.

Ce changement d'approche met en avant les liens étroits qu'il y a entre la préservation des ressources naturelles sur des territoires éloignés des

villes et la durabilité de leurs systèmes alimentaires. Grâce au déploiement d'une gouvernance politico-administrative intégrée, le projet fait le lien entre villes et campagnes pour la transition agroécologique des territoires.

Même s'il est certain, le projet étant toujours en phase de lancement, qu'il faudra attendre encore un moment pour pouvoir évaluer les impacts, les outils ont déjà fait leur preuve. Notamment le marché de prestation de services environnementaux qui est un outil juridique intégrant la notion de paiement pour services environnementaux et qui a été testé, réitéré et qui est donc prêt à l'emploi. De plus, il n'est pas exclu que cet outil juridique innovant puisse être utilisé par d'autres villes pour la préservation d'autres ressources naturelles à définir selon les problématiques locales.

La démarche Terres de Sources offre des réponses à de nombreuses problématiques rencontrées par les villes qui s'engagent dans la transformation des systèmes alimentaires et va même au-delà, car les porteurs du projet ont une volonté d'essaimage pour que d'autres territoires français et européens l'adoptent.

BIBLIOGRAPHIE

BRICAS N., 2019. Le tout local est-il un piège ? *Agrobiosciences*. Disponible sur Internet : www.agrobiosciences.org/territoires/article/le-tout-local-est-il-un-piege#.XoiVq3KxVPY

CALORI A., FORSTER T., MARAZZI A., 2018. The role of cities in the transformation of food systems: sharing lessons from Milan pact cities. Rome : FAO, 23 p.

DARROT C., 2014. Rennes, ville vivrière ? Une prospective proposée par les étudiants de l'option « Agriculture Durable et Développement Territorial » d'Agrocampus Ouest. *Pour,* 4, 224, 405-414. Disponible sur Internet : http://cronosetgaia.ensfea.fr/wp-content/uploads/sites/14/2018/06/Darrot-Rennes-ville-vivri%C3%A8re_2014.pdf

DE CUNTO A., TEGONI C., SONNINO R., MICHEL C., LAJILI-DJALAÏ F., 2017. Food in cities: study on innovation for a sustainable and healthy production, delivery, and consumption of food in cities. Luxembourg : Commission européenne, DG Recherche et Innovation, 128 p.

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, 2020. *L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques.* Disponible sur Internet : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-francaise-des-ecosystemes-et-des-services-ecosystemiques#e0 [consulté le 10/03/2020]

PACTE DE MILAN, 2019. Déclaration de Montpellier, 5e Rencontre Annuelle et Sommet des Maires. Montpellier : 7-9 octobre 2019, 6 p. Disponible sur Internet : www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2019/11/2019.10.10-D%C3%A9claration-de-Montpellier-FR.pdf [consulté le 25/03/2020]

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR L'INVESTISSEMENT, 2019. Territoires d'innovation. Dossier de presse du 13 septembre 2019. Paris, 36 p. Disponible sur Internet : www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/09/dossier_de_presse_-_territoires_dinnovation_-_13.09.2019.pdf [consulté le 25/03/2020]

Entretiens

DE KERDENET H., agriculteur, SAS MODALA, entretien le 04/03/2020 à Rennes.

ESSEMIANI K., président fondateur, GwenneG, entretien le 05/03/2020 à Rennes.

HELLE D., chef de projet, Terres de Sources, collectivité « eaux du bassin rennais », entretien le 03/03/2020 à Rennes.

HENRY F., co-fondateur, Tout Près d'Ici, entretien le 05/03/2020 à Paris.

NOISETTE N., élue adjointe à la maire de Rennes en charge des approvisionnements, Ville de Rennes, entretien le 03/03/2020 à Rennes.

OILLIC G., coordinateur filières, restauration collective, études et développement économique, Initiative Bio Bretagne, entretien le 05/03/2020 à Rennes.