

LA SUPERPOSITION DES TERRITOIRES DE PAT : QUELS INTERETS DE LA COORDINATION A L'ECHELLE DEPARTEMENTALE

Maillo Marie, août 2023

CONTEXTE NATIONAL : La multiplication des PAT en France

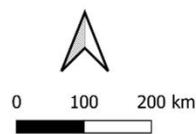
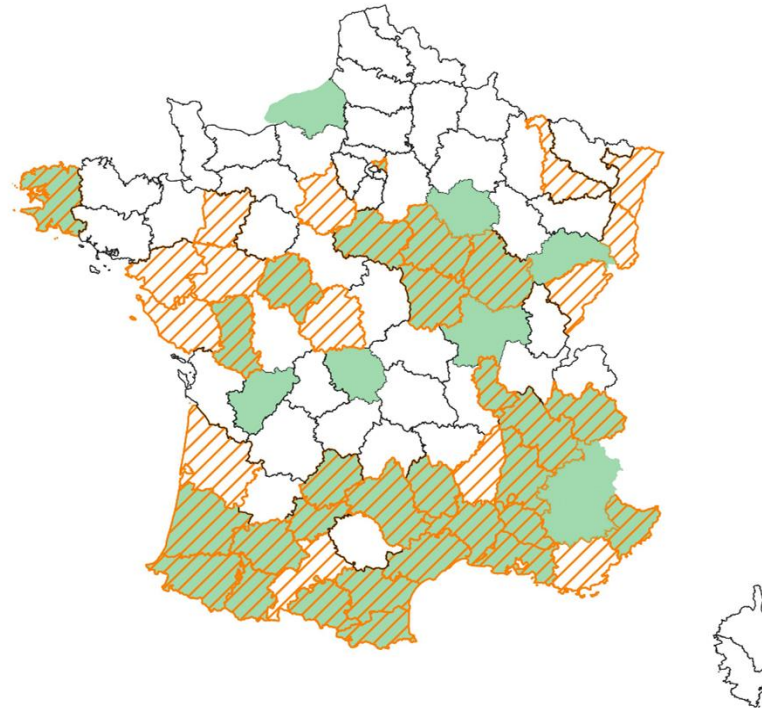
Au 1^{er} avril 2023, près de 430 PAT sont reconnus en France. Aussi, on observe une diversité des porteurs de PAT, qui se traduit tant par les statuts des porteurs que par les échelons territoriaux. En effet, il existe des démarches du niveau communal jusqu'au niveau départemental, en passant par toutes les échelles. Par ailleurs, le portage se fait généralement par une collectivité (ECPI, PETR, Métropole, CD), mais peut aussi passer par d'autres structures comme les PNR, des associations, SCIC ou structures ayant eu la délégation (pôle d'attractivité territorial). Cette diversité engendre régulièrement des superpositions des territoires d'action.

Ces superpositions de territoires, de plus en plus fréquentes, engendrent un risque de mise en concurrence ou de manque de visibilité, qui pourrait rendre l'action publique plus floue et diminuer son efficacité. Ce risque est accentué par la difficulté des services de l'Etat en région à proposer un accompagnement à l'ensemble des PAT, en gardant une vision globale des projets sur le territoire. En effet, malgré l'augmentation des démarches, les agents travaillent à moyens humains constants, ce qui nécessite une priorisation des missions et une adaptation des modes de fonctionnement. Dans ce cadre, la coordination apparaît comme un levier d'action permettant de favoriser la cohérence stratégique territoriale et l'efficacité de l'action publique. Pour ce faire, le niveau départemental présente certains avantages : c'est une échelle intermédiaire en lien direct avec les territoires, et qui dispose d'une vision suffisamment large de son système alimentaire pour créer des synergies. De plus, son positionnement lui permet de faire un relais direct auprès de l'échelon régional.

D'après les observations, il existe deux moyens pour les DRAAF de mettre en place un relais départemental. Certaines ont pu créer un lien avec les DDT, services de l'Etat dans les départements, permettant d'avoir un accompagnement plus efficace de l'Etat (MEDOUS, SIMON, et RONCERAY 2022). D'autres se sont appuyées sur les PAT portés à l'échelle départementale puisqu'ils peuvent développer un programme d'actions opérationnelles, en lien avec le terrain, tout en se mettant en synergie avec les dynamiques infra départementales. Ces deux stratégies sont compatibles, voire complémentaires, et peuvent avoir lieu dans une même région voire dans un même département.

A première vue, le niveau départemental est une échelle intermédiaire, en lien direct avec le terrain et l'échelle régionale, qui permet d'aborder une partie conséquente du système alimentaire. De plus, il détient des compétences permettant une réalisation opérationnelle d'actions en lien avec la question alimentaire. En France, on recense actuellement 40 PAT portés à l'échelle départementale, ce qui représente 40% des départements, mais cette implication est très variable (Figure 1). D'une part, certains développent des stratégies alimentaires, notamment par le soutien et la mise en cohérence des stratégies locales, sans être reconnus en tant que PAT (Légende « coordination départementale des PAT »). D'autres départements ont mis en place un PAT avec un plan d'action et une gouvernance propre à leur démarche (Légende « PAT départemental »). Parmi eux, une partie participe voire anime la coordination inter PAT, allant du partage d'expérience entre techniciens jusqu'à la mise en commun de moyens (légende « PAT départemental intégré dans la coordination inter PAT »).

CARTOGRAPHIE DES DYNAMIQUES DE PAT ET DE COORDINATIONS DÉPARTEMENTALES EN FRANCE



Les dynamiques départementales

- Coordination départementale des PAT
- PAT départemental
- PAT départemental intégré dans la coordination inter PAT
- Absence de démarche départementale

Auteur : Marie Maïllo
Sources : SRAL BFC, GE, HdF, PACA, OCC, NA, PdL

CONTEXTE DE L'ETUDE : Les PAT départementaux en Occitanie

En Occitanie, un portage politique important a permis d'enclencher une forte dynamique de PAT dès leur création, et des PAT départementaux se sont fortement développés puisqu'il existe des démarches dans 11 des 13 départements. Le choix a donc été fait d'inciter ces PAT à jouer un rôle d'intermédiaire puisqu'ils peuvent développer un programme d'actions opérationnelles, en lien avec le terrain, tout en se mettant en synergie avec les dynamiques infra départementales. Au vu du contexte actuel, l'étude vise à comprendre l'intérêt de la coordination inter PAT avec un focus sur le rôle de l'échelle départementale.

Méthodologie

Pour mener cette étude, des premiers **entretiens ont été réalisés auprès des services de l'Etat**. Ces échanges ont soulevé les difficultés à proposer un accompagnement rapproché et à mettre en réseau tous les acteurs de l'alimentation. Le manque de moyens humains dans les DRAAF, avec un portage politique assez variable de la question alimentaire, dans un contexte de multiplication des démarches ne permet

pas de répondre à toutes les demandes des territoires. Cet enjeu est d'autant plus vrai dans le cadre des grandes régions, qui cherchent souvent à trouver un relais intermédiaire pour l'accompagnement et la mise en réseau des acteurs.

Après avoir travaillé pendant 3 ans à l'accompagnement individuel et collectif des PAT, et à la mise en réseau des acteurs de l'alimentation, il a semblé important d'objectiver ces connaissances. Tout d'abord, **9 entretiens avec des PAT départementaux de 3 grandes régions** hors Occitanie ont permis de prendre connaissance de la diversité de fonctionnement et des enjeux de la coordination (mémoire de fin d'étude : Maillo, 2023). Malgré des contextes économiques, sociaux et politiques très variables, les enjeux et les besoins restent similaires. Ces connaissances ont été mises à profit dans le cadre d'un groupe de travail avec tous les PAT départementaux d'Occitanie. Les réflexions ont permis de valider les positionnements entendus dans les autres régions, et d'apporter des réponses concrètes aux sujets suivants :

- les intérêts de la coordination inter PAT à l'échelle départementale ;
- l'articulation des différents niveaux de PAT ;
- les bonnes pratiques pour pallier les freins rencontrés.

Ce travail a été complété par des **entretiens avec 8 PAT locaux en lien avec des PAT départementaux** interrogés. Les discussions avaient pour but de comprendre les attentes de ces démarches et d'intégrer leurs points d'attention.

Conscient de la surreprésentation de l'Occitanie dans l'échantillon d'étude, nous avons mis en évidence que les enjeux exprimés étaient similaires quelle que soit la région. Nous pouvons donc partir du postulat que les arguments proposés par la suite peuvent être entendus au niveau national dans une certaine mesure, en particulier dans les grandes régions. Le présent document est une synthèse des résultats de cette étude, en se focalisant sur l'intérêt des démarches de coordination à l'échelle départementale.

RÉSULTATS

- Préambule

La première partie de l'étude vise à caractériser les PAT départementaux. Ces démarches sont majoritairement portées par les Conseils départementaux, et intègrent régulièrement un axe sur la coordination inter PAT dans leur plan d'action. L'analyse a révélé des caractéristiques particulières aux PAT départementaux, liées notamment à l'organisation et au fonctionnement interne des structures porteuses, ainsi qu'à leurs compétences propres. Par ailleurs, le contexte agricole, alimentaire et politique local influence les axes de travail prioritaires, et les modes de construction des démarches. Ces éléments sont développés dans le mémoire et ne seront pas évoqués dans ce document (Maillo, 2023).

Concrètement, l'intérêt de cette échelle de PAT réside en partie dans **son lien direct avec une partie conséquent du système alimentaire local**. En effet, le territoire d'action englobe généralement des bassins de vie et des bassins de production. De ce fait, les acteurs départementaux peuvent avoir une bonne idée des ressources présentes sur le territoire et de leur répartition. A cette échelle, on peut facilement espérer avoir accès à une chaîne alimentaire suffisante pour mettre en place des actions de structuration et de développement économique. Par ailleurs, il est important de souligner **sa complémentarité avec les échelles infra et supra**. Les compétences associées à ces collectivités permettent une action alimentaire complémentaire à celle des territoires plus locaux (Tableau annexe). De la même manière, les moyens, les territoires d'action et les publics cibles sont propres à chaque échelle territoriale. Finalement, le positionnement départemental semble être un atout de taille pour mettre en cohérence les différentes dynamiques.

Après avoir caractérisé les PAT départementaux, nous avons étudié la diversité des modes de coordination. L'analyse suivante vise donc à mettre en évidence l'intérêt des coordinations, et à donner des exemples de pratiques qui sont apparues efficaces. Néanmoins, les méthodes de travail restent très diversifiées, et doivent être adaptées à chaque contexte local historique, politique, économique...

I. Optimisation des moyens disponibles

En premier lieu, la coordination inter PAT à l'échelle départementale semble être une solution intéressante pour optimiser les moyens humains et financiers des structures porteuses. Nous allons voir que le contexte actuel engage les techniciens à optimiser les ressources. Les entretiens ont permis d'identifier des stratégies similaires dans les différents territoires.

I.1. Des contextes nationaux et locaux contraignants

Les échanges ont permis de montrer que la charge de travail d'un animateur PAT est conséquente, et demande une implication personnelle, souvent forte pour espérer atteindre les objectifs. Ces politiques ambitieuses, qui visent à engager une transition agricole et alimentaire sur le territoire, sont souvent animées par une personne en CDD dont la durée concourt avec les financements (3 ans généralement). Cet animateur doit créer un réseau d'acteurs pour mettre en place des concertations, générer une dynamique où chacun s'implique, animer la démarche pour arriver à un plan d'action pertinent et réalisable, et dérouler le plan d'action en allant de la veille financière à la concrétisation des projets. Les PAT étant des démarches transversales, il n'existe pas de dispositif permettant de financer l'ingénierie globale qui reste indispensable pour le déploiement de ces politiques dans leur phase opérationnelle. Aussi, les PAT sont des assemblages financiers complexes qui exigent un temps de recherche des dispositifs financiers, un temps de montage des candidatures, et un suivi administratif important si la subvention est obtenue. Ces temps sont démultipliés dans la mesure où les PAT ont recours à plusieurs types de financements. Par ailleurs, les contrats des chargés de mission étant souvent liés aux financements d'ingénierie, une partie de leur temps est dédiée à la recherche de nouveaux dispositifs pour prolonger leur contrat, prenant le pas sur la réalisation opérationnelle du plan d'action. Il apparaît donc que le manque de dispositifs de financement limite la possibilité de développer de l'ingénierie et des actions, et contraignent le déploiement de la stratégie. Le plan France Relance a permis de limiter le temps de veille financière durant les trois dernières années, en proposant une voie privilégiée de financement pour l'ingénierie et les actions opérationnelles, tout en conservant la transversalité. Cela a conduit à accentuer une forte dynamique au niveau national. Actuellement, aucun dispositif n'existe pour financer l'ingénierie des PAT. Ces subventions exceptionnelles se terminant, les collectivités s'interrogent sur leur capacité à pérenniser les politiques.

De plus, le portage politique reste assez variable selon les territoires, impactant largement les moyens disponibles pour le PAT. En effet, les élus n'affichent pas tous la même sensibilité à la question alimentaire, ne le mettant pas toujours dans les priorités à l'agenda. De ce fait, les budgets alloués et les moyens humains dédiés au déploiement de cette politique peuvent contraindre l'ampleur de la démarche. Sur certains territoires, le portage politique est un réel atout, permettant de rassembler de nombreux acteurs, et de réaliser des projets ambitieux. Ces dynamiques semblent alors se pérenniser, facilitant le travail du chargé de mission PAT qui trouve du soutien tant au travers des élus locaux, que des autres services, voire des partenaires impliqués. A contrario, les chargés de mission travaillant dans des territoires avec un faible portage politique n'ont aucune garantie sur la pérennisation de la démarche et donc de leur poste. Par ailleurs, il existe une iniquité dans les moyens selon les structures porteuses. Par exemple, les petites

collectivités dans les territoires ruraux, même avec un portage politique intéressant, connaissent des difficultés à pérenniser l'ingénierie contrairement aux métropoles qui disposent de moyens suffisants pour autofinancer une partie de leur politique. Combiné à la charge de travail, nous avons constaté une fatigue générale entraînant un turn-over conséquent des animateurs, et ne permettant pas d'avoir une continuité pour une politique alimentaire qui devrait se réfléchir sur du long terme.

Finalement, cette variabilité du portage politique pourrait être liée aux priorités affichées à l'échelle nationale. La loi d'Avenir a réaffirmé la volonté du gouvernement d'engager une démarche de transition agricole et alimentaire à l'échelle nationale, en passant par la reterritorialisation de l'alimentation, et donc par les structures locales. Dans ce cadre, le PNA a conduit à définir les PAT comme des outils indispensables à cette dynamique. Bien que l'appel à projets annuel du PNA perdure, les budgets affichés et les cibles (PAT en émergence), ne sont plus adaptés au changement d'échelle actuel. Au cours des échanges, les animateurs ont pu exprimer leurs doutes en évoquant le manque de visibilité sur la SNANC et la suite qui sera donnée au programme pluriannuel. Dès lors, il est important et nécessaire que ces stratégies nationales affirment une position claire sur les objectifs, et proposent des dispositifs et moyens adaptés aux besoins des territoires. Ces avancées permettraient de légitimer le travail réalisé, et de conduire à l'engagement pérenne des territoires dans ces transitions.

Au vu du contexte, les agents tentent de trouver des moyens d'optimiser les ressources humaines et financières disponibles, tout en mettant en place des PAT adaptés à leur territoire. L'entraide et l'interconnaissance ont alors conduit à faire de la coordination inter PAT.

1.2. Comment la coordination permet d'optimiser les moyens ?

Dans un premier temps, les concertations sont des moyens de **capitaliser l'information**. La question alimentaire étant assez récente dans son approche transversale, un temps conséquent de veille informative est nécessaire pour prendre en main la thématique. Cependant, les stratégies et les sujets étant assez proches, la capitalisation et la mutualisation des informations via un canal commun permettent de réduire considérablement le temps de recherche. En plus de la mise en commun, les échanges permettent aussi de mieux comprendre certaines approches en s'appuyant sur des personnes ressources avec une expertise sur des sujets particuliers, aptes à répondre aux interrogations. A cela s'ajoute la **veille juridique et financière**. Comme cela a été évoqué précédemment, elle occupe un temps considérable dans les agendas des chargés de mission. La coordination est alors un moyen de limiter ce travail en partageant les informations, en faisant monter en compétences sur l'ingénierie, et dans certains cas en mutualisant les réponses aux appels à projets. Cela permet de libérer du temps aux chargés de mission pour travailler à la mise en œuvre opérationnelle du PAT.

La coordination permet aussi de faciliter l'**interconnaissance** des différents acteurs, évitant la sollicitation excessive des partenaires. Certains d'entre eux, comme les chambres consulaires ou les associations départementales, ont souvent des actions dans plusieurs PAT. Les échanges inter PAT sont alors un moyen de faciliter le travail de ces acteurs en rendant les stratégies plus lisibles et en réduisant les temps de réunion. De plus, cette vision d'ensemble permet aussi de vérifier l'utilisation pertinente des fonds publics, en limitant le risque de double financement. Ces échanges viennent en complément des liens contractuels et informels entre les partenaires et chaque collectivité.

Par ailleurs, les rencontres conduisent à cibler les enjeux communs et les projets d'intérêt. En ce sens, les agents ont souvent relevé la possibilité de **tester les projets** sur un territoire, puis d'étendre les bonnes pratiques dans les territoires aux enjeux similaires. Cette méthode est une solution pour éviter les réticences hiérarchiques et administratives, en utilisant la preuve par l'exemple. De plus, les retours d'expériences des uns profitent aux autres, et peuvent limiter ainsi certains écueils dans la réalisation de

projets déjà expérimentés. Finalement, cela permet de concrétiser plus rapidement, et de gagner en temps de travail pour des actions pertinentes.

Afin de rationaliser l'utilisation des fonds publics, les porteurs souhaitent au maximum éviter de doubler un même projet sur deux territoires proches si cela n'est pas pertinent. Une telle situation pourrait conduire à mettre les actions en concurrence, et desservirait la cause commune de développer le territoire sur les sujets d'alimentation durable. Les coordinations permettent donc d'améliorer cette mise en cohérence des actions sur les territoires pour éviter ces cas de figure. Au-delà du partage sur les projets en cours, les échanges inter PAT peuvent aller jusqu'à la **mutualisation des moyens humains et financiers**, que ce soit par **des projets collectifs** ou **des candidatures communes aux appels à projets**. Une telle démarche confère une importance particulière à la candidature, puisque cela permet d'afficher un autofinancement plus élevé ce qui est apprécié par les financeurs. De la même manière, cette méthode permet de réaliser des projets de plus grande envergure et d'éviter la concurrence des structures porteuses de PAT sur un même appel à projets.

Selon les départements, les inter PAT mettent en place tout ou partie des méthodes de travail évoquées précédemment. Cela dépend notamment de l'avancement de chacun, des enjeux communs et du temps de travail que les agents peuvent consacrer aux échanges. Afin d'optimiser les moyens en bonne intelligence, l'étude a révélé la nécessité d'utiliser les complémentarités, valorisées par la coordination entre les différentes structures.

II. Valorisation des complémentarités

Actuellement, les PAT sont portés par de nombreuses structures publiques et privées. Chaque porteur peut être caractérisé par son statut, duquel découle des compétences, une échelle d'action et des publics cibles. Les observations ont montré que la variabilité de ces caractéristiques était une réelle opportunité puisque les différents porteurs semblent complémentaires. De ce fait, les échanges par la coordination permettent de valoriser ces complémentarités et de faciliter le déploiement du dispositif PAT sur l'ensemble du territoire, en réponse aux objectifs nationaux et locaux.

II.1. L'opportunité d'avoir une action publique plus efficace

La multiplication des démarches en France, engendre de nombreuses superpositions de territoires de PAT, ce qui provoque des risques de mise en concurrence des projets et de doublement de certaines actions. Il a donc été soulevé à plusieurs reprises le besoin de faire de l'interconnaissance pour optimiser les ressources et éviter ces écueils. Dans la continuité, les discours des chargés de missions interrogés ont montré la nécessité de porter chaque projet à des échelles pertinentes, afin d'avoir une action efficace.

Par conséquent, les complémentarités sont des clés de décision collective pour envisager l'action la plus efficace possible selon les besoins de chaque territoire. D'une part, le niveau géographique ne permet pas d'accéder aux mêmes cibles. Les structures départementales évoquent des difficultés à toucher directement les citoyens, qui semblent plus accessibles par les structures locales (EPCI, PETR, PNR...). A contrario, la vision plus large des départements leur permet de prendre en compte une plus grande partie du système alimentaire local. En effet, ils englobent généralement des bassins de vie (consommation) et des bassins de production. D'autre part, les statuts des porteurs leur confèrent des compétences légales propres (Bodigel, 2020), avec notamment des spécificités dans le domaine social pour les conseils départementaux (tableau annexe). Enfin, chaque type de structure a des modes de fonctionnement propres qui peuvent s'avérer être des atouts pour certains projets. Par exemple, les PETR ont une autre vision du territoire grâce à leur compétence en développement territorial et en ingénierie de projet transversal, notamment sur les dispositifs européens. Les PNR ont aussi des habitudes de travail avec les

agriculteurs qui leurs permettent d'accéder plus facilement à cette cible. Dans le cas des conseils départementaux, ils ont un poids facilitant les échanges avec les acteurs économiques comme les GMS, souvent difficiles d'accès pour des structures plus petites. Par ailleurs, l'alimentation étant une thématique large et transversale, les priorités et sensibilités des chargés de mission sont souvent diversifiées et complémentaires. Il est donc intéressant de pouvoir trouver des personnes ressources en appui selon les sujets, facilitant la montée en compétences et la réalisation de projets adéquats. L'interconnaissance permet d'échanger plus rapidement avec des contacts pertinents et intéressants.

Ces réflexions conduisent à réfléchir l'articulation des plans d'action. De ce fait, il est ensuite possible de porter un discours plus clair, rendant l'action publique plus lisible tant auprès des publics cibles que des partenaires et financeurs. Cela permet aussi d'appuyer la légitimité de chaque démarche, et l'intérêt des superpositions de territoires de PAT.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, et grâce aux échanges durant l'étude, nous avons identifié une répartition par thématique des différents projets selon les échelles territoriales. En suivant, nous allons présenter les points les plus fréquents sur lesquels s'accordent les PAT départementaux et locaux.

II.2. Représentation de l'articulation des politiques alimentaires

Il existe une attente particulière vis-à-vis des PAT départementaux sur la **coordination des acteurs de la solidarité alimentaire**, dont nous citons quelques exemples non-exhaustifs. Ce travail permettrait de créer des outils logistiques communs pour mutualiser les moyens et faciliter la distribution de produits destinés à l'aide alimentaire. De plus, sur ce sujet les départements peuvent aussi faire le lien avec les acteurs économiques comme la grande distribution. Leur position leur donne plus de poids face à ces structures pour réfléchir à des habitudes de travail collectif dans l'intérêt de tous. Par ailleurs, les politiques Pacte des Solidarités 2023-2027 sont des outils mobilisables pour créer des liens avec les maisons des solidarités. Cette approche permet d'apporter une expertise dans la réalisation, de valoriser ce qui est fait sur le territoire, et de toucher plus facilement les publics cibles. Enfin, leur compétence sur le social leur permet de faire des projets pour le développement territorial par l'insertion professionnelle. Cela peut être complémentaire avec le travail d'installation de producteurs sur le territoire, en créant des emplois locaux non-délocalisables, pour des publics en insertion.

Concernant la **structuration de filières**, la vision globale départementale des différentes productions et des circuits de transformation et de distribution leur permet de cibler les enjeux prioritaires pour avoir une diversité et un volume de production qui répondent aux besoins de consommation. Ils peuvent alors développer des outils logistiques comme les plateformes physiques et numériques, ou des outils de transformation (abattoirs, légumeries, conserverie...). De surcroît, de nombreuses structures d'accompagnement agricole ont une action à l'échelle départementale. Il est donc opportun de les mettre en lien avec les collectivités et les producteurs pour développer des filières, en particulier pour le maraîchage souvent sous représentés dans les territoires, ce qui ne permet pas de répondre aux besoins locaux. La position du département permet donc de proposer des moyens pour développer des outils, en se basant sur l'expertise des chambres consulaires et des associations compétentes. Une attention particulière est portée sur les méthodes de production. En effet, les animateurs ont surtout fait ressortir la volonté d'accompagner vers des systèmes durables, en protégeant les ressources, en particulier l'eau.

Sur la question du **foncier**, l'ensemble des porteurs de PAT ont montré un réel intérêt à porter en propre ce sujet. En approfondissant, il apparaît qu'une partie de la gestion du foncier est plus pertinente à l'échelle locale, notamment grâce au droit de préemption qui permet d'être propriétaire du foncier. Néanmoins, le département permet d'avoir une vision globale des besoins en production du territoire, et donc de réfléchir les stratégies en fonction des bassins de production et de consommation. De plus, ces structures ont un

lien avec la SAFER et mettent en place un PAEN. Par conséquent, il est nécessaire de se coordonner tout en respectant les stratégies locales. Par ailleurs, le département pourra couvrir les « zones blanches » dépourvues de politiques alimentaires.

Pour faire suite à la production, la **restauration collective** semble être un débouché avec des volumes intéressants. La répartition des compétences (écoles pour EPCI et collèges pour département) engage à articuler les actions. En effet, les départements peuvent déployer des programmes de formation et de sensibilisation des agents de la restauration collective. L'objectif est de les conduire à proposer une alimentation de qualité, en se basant sur les recommandations liées à la loi EGalim. D'autre part, de nombreux départements ont souscrit à la plateforme « Agrilocal » pour laquelle ils peuvent bénéficier d'un accompagnement. Cet outil national vise à favoriser le développement du circuit court via la restauration collective, tout en respectant les règles de la commande publique. Les départements qui y ont souscrit peuvent donc s'en servir pour accompagner l'ensemble des restaurants collectifs de leur territoire. Toutes ces ressources peuvent alors être bénéfiques aux cantines scolaires dès lors que les actions sont coordonnées avec les autres porteurs de PAT.

Concernant l'éducation et la sensibilisation à l'alimentation durable, les programmes d'action s'articulent selon le public cible. Dans le cadre scolaire, les collèges sont gérés par les départements et les écoles par les EPCI en fonction des délégations de compétences. Pour le grand public, ce sont les structures locales qui semblent les plus à même de les toucher directement. En effet, ces structures sont les premiers interlocuteurs des citoyens, ce qui facilite les échanges. Il est aussi intéressant de passer par des relais associatifs ou d'autres structures comme les PNR ou syndicats mixtes, qui ont des habitudes de travail auprès du grand public. En complément, la région ainsi que le département peuvent engager des campagnes de communication moins ciblées, mais de plus grande ampleur.

En dernier lieu, la loi NOTRe confirme que les départements ont « compétence pour promouvoir les solidarités et la **cohésion territoriale sur le territoire départemental**, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » (Janssens, 2018). De par cette compétence et leurs moyens en ingénierie, les chargés de mission PAT estiment que les structures départementales sont légitimes pour animer la coordination inter PAT. Leur position est un atout pour une mise en cohérence efficace. En effet, leur vision globale permet de toucher un large territoire englobant généralement des bassins de vie et de productions géographiquement proches. Par conséquent, ils considèrent avoir un rôle de capitalisation et de coordination des stratégies alimentaires pour rendre lisibles les actions aux différentes échelles, et vérifier ainsi la cohérence des stratégies. Il reste évident pour tous que ces échanges n'ont aucune vocation à être directifs, mais uniquement informatifs et consultatifs dans les deux sens.

La répartition potentielle des thématiques de travail selon l'échelle territoriale est représentée sur la figure 2 ci-dessous. L'action des départements pour les 8 axes est identifiée à l'extérieur, tandis qu'à l'intérieur on retrouve les actions portées généralement par des échelles plus locales.

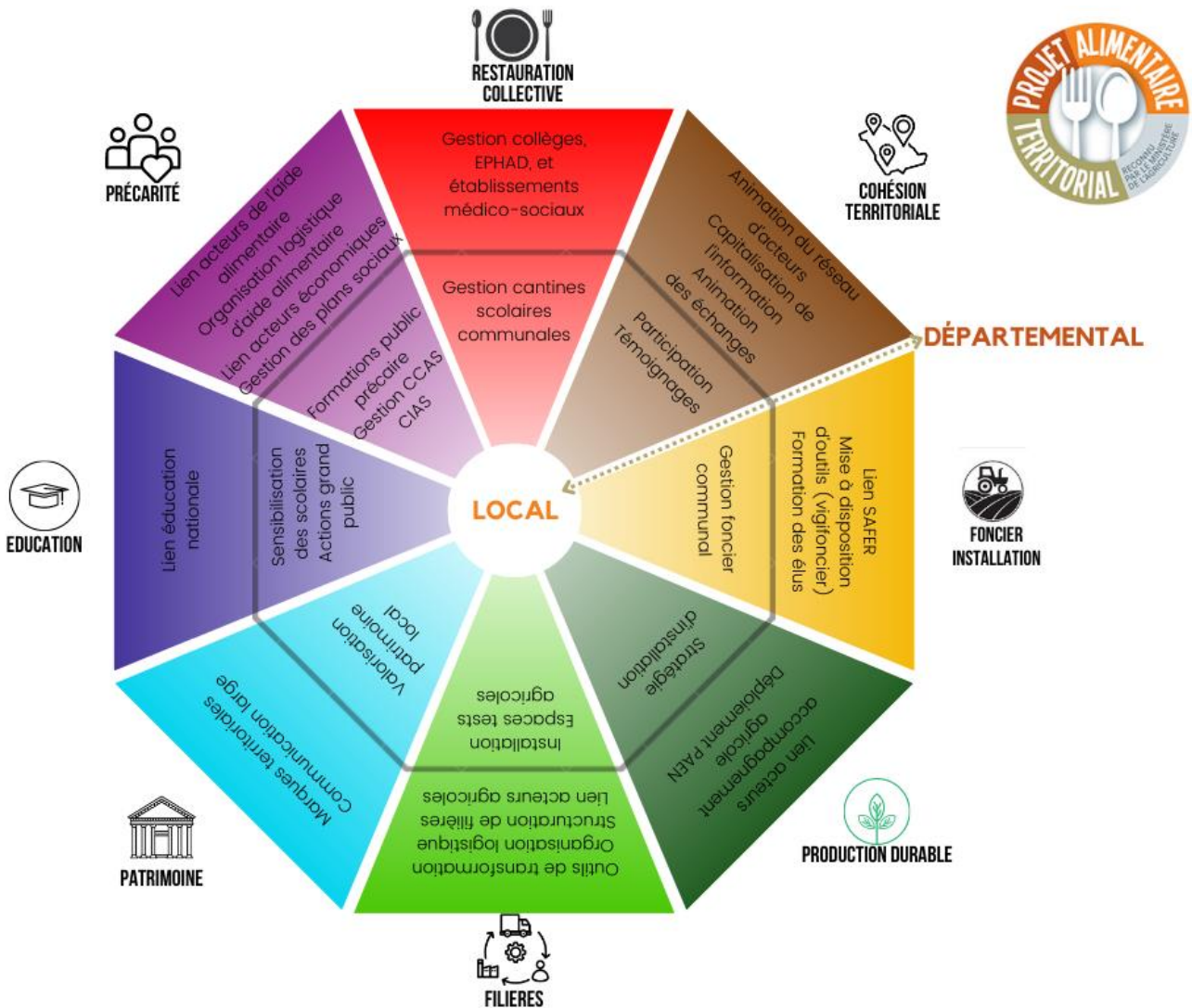


Figure 2 : Synthèse de la répartition des sujets entre l'action locale et départementale

Finalement, la coordination est l'opportunité d'améliorer l'efficacité de l'action publique par l'optimisation des moyens et la valorisation des complémentarités inter PAT. Malgré l'intérêt certain de ces dynamiques, certains points d'attention ont été relevés pour éviter des problématiques récurrentes.

III. Les clés de réussite de la coordination départementale inter PAT

III.1. La co-construction du cadre de travail pour une implication équitable des acteurs

La crainte qui a été la plus évoquée, est la crainte de l'hégémonie départementale. Que ce soient les PAT locaux ou départementaux, tous ont rappelé que l'échelle départementale n'avait pas un rôle interventionniste ou directif auprès des autres structures. Certains ont pu témoigner de difficultés au moment de la mise en œuvre de la coordination, en grande partie dues à cette réticence. Ce point est d'autant plus vrai lorsque les PAT locaux sont plus historiques et plus avancés dans leur démarche que le département. Pour lever cet obstacle, plusieurs solutions pouvant être complémentaires ont été proposées. Dans un premier temps, l'ensemble des chargés de mission ont fait remonter l'importance d'avoir des **espaces d'échange technique** sans intervention des niveaux hiérarchiques et politiques. C'est au cours de ces échanges que les rôles doivent être clarifiés. Plusieurs ont fait le choix de **définir collectivement le cadre** (fréquence des réunions, gouvernance, sujet, ...), ce qui a permis à chacun de trouver sa place et de s'impliquer dans la dynamique. Ce travail préalable permet alors aux chargés de mission d'identifier l'intérêt qu'ils ont à participer. Cette approche est nécessaire pour espérer obtenir un bon taux de participation et aboutir à une coordination pertinente et efficace.

Pour certains, les **échanges politiques** sont un levier d'action pour avoir plus de poids, notamment face aux partenaires et pour candidater à des appels à projets. Dans ce cas, la formalisation par des conventions ou chartes a permis de réaliser des projets communs plus ambitieux, avec la mutualisation de moyens humains et financiers. Cependant, les divergences politiques peuvent être un frein sur certains territoires, ne permettant pas d'officialiser les échanges interterritoriaux. La difficulté semble amplifiée lorsqu'il existe des oppositions entre les territoires ruraux et urbains. C'est particulièrement notable dans le cas d'une métropole au sein d'un territoire rural, puisque ces collectivités ont des poids politiques presque équivalents à ceux des départements. Les approches dans ces deux types de zones sont éloignées. Il est alors important que chacun prenne conscience de son intérêt pour accepter de se mobiliser pour des actions dépassant son seul territoire. Par ailleurs, il y a une forte influence de l'implication personnelle des référents, tant au niveau politique que technique. Les opinions, les priorités et les méthodes de travail sont propres à chaque personne et peuvent rendre plus difficile la réflexion collective voire bloquer la prise de décision, ou au contraire la renforcer. Par conséquent, il est nécessaire d'adapter le fonctionnement aux dynamiques du territoire. L'alimentation reste toutefois un sujet assez consensuel qui limite en partie les blocages de ce type.

Bien que la co-construction des méthodes de coordination permette de palier de nombreuses contraintes, certaines restent des freins importants communs à de nombreuses dynamiques territoriales.

III.2. Des contraintes de moyens limitant les coordinations

Malgré une volonté certaine de travailler collectivement, des freins ne permettent pas de le faire autant que nécessaire. En réalité, les chargés de PAT, en particulier à l'échelle locale, **ne disposent pas de moyens suffisants**. En effet, le temps d'ingénierie pour la mise en œuvre de leur PAT est déjà conséquent. Il leur est difficile de dégager du temps pour participer aux instances de coordination autant qu'ils le souhaitent. Cette difficulté est accentuée par le déploiement de divers réseaux (national et régional) qui multiplie les sollicitations. De plus, **la fin des financements sans nouvelles perspectives** est une réelle problématique relevée dans de nombreux échanges. L'animation des PAT est souvent co-financée dans le cadre de l'appel à projet PNA, avec une enveloppe exceptionnelle lors du plan France Relance. De plus, la mesure 13B a permis aux porteurs d'avoir une convention pour financer une grande partie de leurs actions opérationnelles, et de leurs partenaires dans le cas de l'Occitanie notamment. Du fait de la fin de ces

subventions, de nombreux PAT se voient obliger de limiter leurs actions faute de moyens, ce qui les empêchera de répondre aux ambitions locales et nationales, et leur fera perdre une partie de leurs capacités à mobiliser leurs partenaires. La recherche de financements ponctuels pour reconduire leurs postes et mettre en œuvre le plan d'action représente alors une grosse partie de leur plan de charge. Ce travail se fait au détriment des temps de coordination, et donc de l'optimisation de l'action publique. Plusieurs porteurs ont rapporté des difficultés dues au turn-over important des interlocuteurs dans chaque territoire, en partie à cause d'emplois précaires faute de pérennisation des postes. Cela demande un temps d'adaptation et d'intégration dans la dynamique, qui se fait après le temps de prise en main de leur propre démarche.

Le discours porté par les échelles locales montre **un besoin de réalisation concrète** pour légitimer leur participation aux coordinations. Les élus ont la volonté de répondre aux besoins de leur électorat de manière visible. Pour certains, le temps passé aux échanges n'est pas prioritaire. Afin de valoriser le travail réalisé dans ces instances, il est important que des projets au service des territoires soient réalisés et qu'il y ait une communication adéquate, ce qui nécessite également un temps de travail important. Ces résultats sont alors la preuve de l'intérêt de la coordination, et peuvent faciliter le portage politique.

III.3 La définition d'une compétence alimentaire, mais de nombreux « cas particuliers »

Le dernier levier d'action s'attache à la question de la **compétence alimentaire** qui a été soulevée à plusieurs reprises. Pour une thématique transversale comme l'alimentation, la complémentarité des différentes échelles permet d'avoir un champ d'action plus large et d'avoir une action efficace, touchant notamment divers publics (citoyens, acteurs économiques, ...). De ce fait, il est légitime que toutes les structures disposent de la compétence pour obtenir une diversité suffisante de moyens d'action. En outre, cette compétence permettrait d'associer des moyens et de donner de la légitimité à toutes les collectivités qui souhaitent se saisir de l'outil PAT. Pour autant, il est difficile de savoir comment définir et répartir cette compétence. En particulier, il est important de veiller à ce que la transversalité très importante des PAT soit conservée, en intégrant tous les champs d'action liés à l'alimentation.

La répartition est d'autant plus remise en question qu'il existe une grande diversité de porteurs, avec de **nombreux cas particuliers**. Tout d'abord, nous avons observé que les départements comprenant une métropole avaient plus de difficultés à mettre en synergie leurs stratégies. Cela s'explique en partie par le fait que certaines compétences, ainsi que le poids politique et économique des métropoles sont similaires à celles des départements, avec une partie des territoires qui se recoupent. De ce fait, il est difficile de cadrer les limites de l'action de chacun. Cette difficulté semble amplifiée lorsque les enjeux sont trop divergents, comme pour le cas de métropole (urbain, approche consommation) dans des territoires très ruraux (souvent approche agricole). Par ailleurs, les PÉTR constituent aussi un cas particulier intéressant. Leur compétence en ingénierie de projet, et leur expérience dans la gestion de fonds notamment européens sur des thématiques transversales sont de réels atouts pour la mise en œuvre de PAT. Cependant, leur capacité de réalisation dépend des compétences qui leurs ont été déléguées par les EPCI qui le constituent.

Enfin, il faut être vigilant à ne pas restreindre l'action de certains PAT qui sont pilotés par des **structures privées** (associations, SCIC, PNR...). Ces porteurs ont les capacités de toucher d'autres publics, et ont souvent l'avantage d'avoir des délais de validation hiérarchiques moins importants, sont porteurs d'innovations également. La concrétisation du plan d'action peut donc être plus rapide. Dans le cadre de la définition de la compétence alimentaire, il est intéressant de pouvoir continuer à mobiliser ce type de porteur, pouvant être soutenu par des collectivités, afin de valoriser leur travail et leurs leviers d'action. Par exemple, les PNR sont des acteurs phares pour l'innovation agricole et les projets de développement

territorial dans les milieux ruraux. Leur expérience et leurs liens avec les acteurs locaux, en particulier les citoyens, sont des opportunités pour des actions liées à l'alimentation. De plus, ils jouent un rôle important dans la valorisation du patrimoine alimentaire.

La flexibilité du dispositif PAT permet de mettre en œuvre une stratégie répondant aux besoins locaux malgré la variabilité des situations. Il est important de veiller à garder cette caractéristique qui est une force pour le déploiement de ce programme national.

Conclusion

Pour conclure, la coordination des PAT et des stratégies alimentaires semble une étape permettant d'améliorer l'efficacité de l'action publique, en répondant au mieux aux besoins du territoire. Les intérêts de cette démarche résident dans l'optimisation des ressources disponibles. La pertinence de l'échelle départementale repose sur sa position intermédiaire, permettant une vision plus exhaustive des besoins territoriaux infra et la capacité à agir dans ces territoires. Finalement, la complémentarité des échelles est une opportunité dont il faut se saisir pour la mise en œuvre efficace de la transition agricole et alimentaire.

Bien que les objectifs soient les mêmes dans tous les territoires, il existe une variabilité dans la structuration des dynamiques. Afin d'avoir une coordination efficace et pertinente, il est important de prendre en compte les enjeux, ressources et contraintes des PAT intégrés dans la démarche.

Néanmoins, les échanges ont rappelé la nécessité de disposer de moyens à hauteur des ambitions, que ce soit en ingénierie ou pour la mise en œuvre opérationnelle. De plus, la question des compétences est régulièrement soulevée puisqu'elle pourrait renforcer la légitimité ainsi que les moyens octroyés aux porteurs. Pour autant, c'est une question délicate car la transversalité de la question alimentaire suppose de se servir des complémentarités pour mettre en synergies les stratégies territoriales. Par conséquent, la définition de la compétence doit intégrer l'ensemble des acteurs publics, pour utiliser la complémentarité des échelles territoriales selon leur connaissance du territoire, leurs compétences actuelles, les moyens dont ils disposent, et leur lien avec les citoyens. De plus, il est nécessaire de pouvoir utiliser la solidarité interterritoriale dans l'ensemble des sujets liés à l'alimentation. Cela suppose que la compétence soit définie sur toutes les thématiques pertinentes pour aller vers une transition agricole et alimentaire.

Références bibliographiques :

- Bodigel, Luc, Thomas Bréger, Gilles Maréchal, et Chloé Rochard. 2020. « L'ACTION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'ALIMENTATION LOCALE. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux.. » https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01842263v2/file/LIVRET_COMPETENCES_10052021%20%281%29.pdf.
- Direction de l'information légale et administrative. 2022. « Quelles sont les compétences des départements ? » [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr). 24 octobre 2022. <http://www.vie-publique.fr/fiches/19620-queelles-sont-les-competences-exercees-par-les-departements>.
- Janssens, Jean-Marie. 2018. « Loi NOTRe, solidarité et cohésion territoriale ». Sénat. 26 avril 2018. <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180404624.html>.
- Mazerand, Paul, et Emmanuel Porte. 2022. « Les projets alimentaires territoriaux (PAT) au service d'une approche systémique ? » *Cahiers de l'action* 58 (1): 58-66. <https://doi.org/10.3917/cact.058.0058>.
- MEDOUS, Caroline, Philippe SIMON, et Claude RONCERAY. 2022. « Missions et organisation des services déconcentrés dans le champ du MAA ». CGAAER 21037. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. 2022. « Compétences des collectivités locales ». Ministères Écologie Énergie Territoires. 12 août 2022. <https://www.ecologie.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales>.

Tableau annexe : Synthèse de la répartition des compétences liées à l'alimentation

	Communes et EPCI	Départements
Social et santé	L'animation d'une action générale de prévention et de développement social sur le territoire de la commune par le biais d'un CCAS ou CIAS. Pour les communes de moins de 1 500 habitants, possibilité de ne pas créer ou de dissoudre le CCAS et d'assurer la compétence sociale par un CIAS ou un service non personnalisé ;	L'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale ; La prise en charge des prestations légales d'aide sociale (dont RSA) L'action sociale en faveur des enfants et jeunes en difficulté, des personnes âgées, des personnes handicapées. Les actions visant à prévenir l'exclusion sociale et en corriger les effets pour lutter contre la pauvreté, la précarité et la marginalisation ; La protection médico-sociale de la famille et de l'enfance.
Insertion – emplois		Responsabilité de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA
Enseignement	Implantation, construction et gestion des écoles maternelles et élémentaires, gestion des personnels TOS correspondants. Restauration scolaire des écoles primaires Organisation d'activités périscolaires	Construction et fonctionnement des collèges. Accueil, restauration, hébergement et entretien technique des collèges
Enfants – jeunesse		Autorisation, contrôle et surveillance des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans.
Tourisme	Les CC, les CA, les CU, les métropoles et la métropole de Lyon sont désormais compétentes en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » Art L.134-1 du code du tourisme	Schéma d'aménagement touristique départemental Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée
Intervention économique	Les métropoles et la métropole de Lyon sont compétentes pour verser des subventions aux organismes qui participent à la création ou à la reprise d'entreprises	Le département établit un programme d'aide à l'équipement rural au vu, notamment, des propositions qui lui sont adressées par les communes
Politique de la Ville	Contrat de ville Élaboration à l'échelle intercommunale pour les territoires comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville	Contrat de ville
Urbanisme	Élaboration du schéma de cohérence territoriale, du plan local d'urbanisme ou de la carte communale Droit de préemption urbain	Délimitation du périmètre d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains Droit de préemption dans le périmètre (directement ou via SAFER).
Aménagement rural	Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement	Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural
Environnement – patrimoine	Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel	Espaces agricoles et naturels périurbains Espaces naturels sensibles
Eau	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux communes	Mise à disposition des communes ou des EPCI d'une assistance technique dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau transférés aux départements