



HAL
open science

Coûts de transaction et territorialisation du programme Leader: quel apport pour la mise en œuvre des Politiques territoriales?

Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lépiciier, Dominique Vollet

► To cite this version:

Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lépiciier, Dominique Vollet. Coûts de transaction et territorialisation du programme Leader: quel apport pour la mise en œuvre des Politiques territoriales?: Application au programme Leader 2007-2013 en Auvergne et Bourgogne. [Travaux universitaires] auto-saisine. 2015, pp.22. hal-01162576

HAL Id: hal-01162576

<https://hal.science/hal-01162576>

Submitted on 10 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Centre d'Économie et Sociologie
appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux

**Coûts de transaction et territorialisation
du programme Leader :
quel apport pour la mise en œuvre des
politiques territoriales ?**

Application au programme Leader 2007-2013
en Auvergne et Bourgogne

Marielle Berriet-Sollic

Denis Lépici

Dominique Vollet

Working Paper

2015/1

**Coûts de transaction et territorialisation du programme Leader :
quel apport pour la mise en œuvre des politiques territoriales ?
Application au programme Leader 2007-2013 en Auvergne et Bourgogne**

**How to analyse territorialization and and transaction costs of rural
policies?**

**A study applied to Leader program 2007-2013 in two French regions
(Auvergne and Burgundy)**

**Titre courant : Coûts de transaction et territorialisation du programme Leader
Transaction Costs and territorialization in Leader program**

Berriet-Sollicec Marielle (marielle.berriet-sollicec@agrosupdijon.fr) ⁽¹⁾

Lépicier Denis (denis.lepicier@agrosupdijon.fr) ⁽¹⁾

Vollet Dominique (dominique.vollet@irstea.fr) ⁽²⁾

⁽¹⁾ AgroSup Dijon, UMR 1041 CESAER, BP 87999 21079 Dijon Cedex

Tel : 03 80 77 25 70 ; Fax 03 80 77 25 71

⁽²⁾ Irstea, UMR Métafort, 9 avenue Blaise Pascal CS 20085 63178 Aubière

Tel : 04 73 44 06 59

✉ Auteur correspondant : Vollet, Dominique

Résumé : Cet article met en regard à la fois les avantages du processus de territorialisation par rapport à une politique descendante et leurs limites en termes de coûts de transaction en proposant une application empirique au programme Leader 2007-2013 dans les régions Auvergne et Bourgogne. L'estimation de ces coûts conclut à des valeurs élevées pour les porteurs de projet (notamment privés), en particulier en raison de la complexité du montage financier, mais pointe surtout le coût généré par l'ingénierie territoriale et la formation des parties prenantes, lesquels sont cependant identifiés comme des facteurs déterminant les avantages conférés par la territorialisation de l'action publique.

Mots-clés : politique territoriale, évaluation de politique, économie institutionnelle, économie des coûts de transaction

Abstract: This paper analyses the advantages of territorial process regarding to a top-down policy and the limits of transaction costs. An empirical application is carried out on Leader program in two French regions: Auvergne and Burgundy. The estimation of these costs highlights the difficulties faced by project leaders (especially private actors) during the financial design but point above the central role of territorial engineering and human capital of stakeholders who are in the same time main factors promoting territorial process.

Keys words : territorial policy, public policy evaluation, institutional economics, transaction cost economics

Introduction

La territorialisation des politiques publiques correspond à un processus de renouvellement des procédures de décision se traduisant concrètement par une implication croissante des acteurs locaux et de la mobilisation d'ingénierie de projet. Les avantages de ce mode d'intervention publique sont toutefois discutés par les économistes publics tant en termes d'efficacité que d'équité. Les politiques territoriales permettraient ainsi une meilleure adaptation des interventions publiques aux spécificités locales grâce à une valorisation des ressources spécifiques [Colletis - Wahl et Pecqueur (2001)], une gestion plus efficace des interdépendances non marchandes, un encouragement à développer les externalités positives et à limiter les externalités négatives [Berriet-Sollicec *et al.* (2006)]. Pour autant, cette territorialisation de l'action publique est remise en cause à l'aune du coût de sa mise en œuvre (Irwin *et al.*, 2010) qui sont autant de coûts de transaction supportés à la fois par le décideur public et les bénéficiaires [Kephaliacos et Robin (2004)].

Si la littérature est abondante du côté de l'analyse des avantages des programmes Leader en Europe (Dargan L., Shucksmith M., 2008), l'examen des coûts de transaction de cette modalité de conduite de politique territoriale est beaucoup plus rare. Le programme Leader dont la mise en œuvre s'appuie obligatoirement sur l'existence d'un Groupe d'Action Locale (GAL) associant acteurs publics et privés au niveau de territoires¹ de projet (Berriet-Sollicec et Trouvé, 2013) est fréquemment l'objet de controverses, exprimées essentiellement par les financeurs, notamment en raison du niveau élevé des coûts spécifiques d'animation qu'il implique (Balny *et al.*, 2010). En parallèle, les bénéfices ou les avantages attendus du processus de territorialisation sont souvent estimés de façon qualitative (Méasson, 2007), plus rarement de façon quantitative (Barbarot *et al.*, 2013), sans que le lien avec le coût supplémentaire que représentent les modalités d'animation particulières liées à la territorialisation du programme Leader ne soit pris en compte. Or, pour apprécier l'intérêt ce type de dispositif, il est incontournable de mettre en regard les bénéfices attendus par rapport aux coûts spécifiques de gestion et d'animation.

L'originalité de cette contribution est, par conséquent, d'estimer le niveau et la variabilité des coûts de transaction propres au programme Leader et de les mettre en regard avec les bénéfices attendus des actions menées. Pour cela, nous avons estimé le niveau et les facteurs

¹ Bien que de nombreuses définitions du « territoire » soient proposées (voir Lévy et Lussault, 2003), nous proposons de retenir comme caractéristiques du territoire deux éléments généralement retenus dans la littérature scientifique : la présence de ressources territoriales (qui peuvent être spécifiques ou génériques) et d'acteurs présents sur les territoires (acteurs privés, publics) (Sanchez-Zamora *et al.*, 2014).

de variabilité affectant les coûts de transaction spécifiques à la mise en œuvre de ce programme. Cette méthode a été appliquée, sur la période 2007-13, à un ensemble de projets Leader dans deux régions françaises comparables du point de vue de l'importance des espaces ruraux dans le développement régional (l'Auvergne et la Bourgogne) mais différentes en ce qui concerne l'historique et la gestion des politiques territoriales [Berriet - Sollicec et Chabé - Ferret (dir) (2011)].

Après avoir précisé notre grille d'analyse et la méthode d'investigation et de mesure retenue, nous présenterons les résultats obtenus dans ces deux régions françaises.

1. Cadre d'analyse et éléments de méthode

La question traitée repose sur deux dimensions, celle des bénéfices tirés de la territorialisation de la mise en œuvre du programme Leader d'une part, et celle des coûts de transactions et de leur estimation d'autre part. Nous formulons l'hypothèse que ces deux dimensions sont interdépendantes. En premier lieu, pour un même niveau d'avantages tirés de la territorialisation, le niveau et la structure des coûts de transaction peuvent être très variables selon la nature juridique du porteur de projet et les caractéristiques du territoire. En second lieu, les coûts de transaction seraient proportionnels au degré de territorialisation, c'est-à-dire à l'intensité des efforts d'adaptation du projet au contexte local et de mobilisation des acteurs.

Une méthode d'estimation des avantages de la territorialisation adaptée à la diversité de projets soutenus par le programme Leader

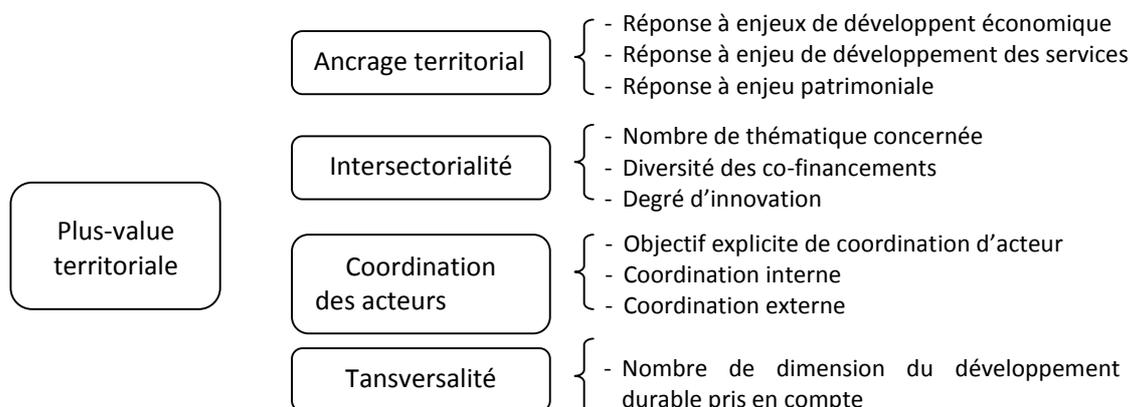
Les avantages du programme Leader ont d'ores et déjà été analysés, mais en retenant des aspects particuliers : la capacité à articuler des logiques contradictoires [Méasson (2007)], la satisfaction des besoins locaux [Cour des comptes européenne (2010)] ou encore l'augmentation des capacités locales [Commission européenne (2010)]. A partir d'une connaissance fine de Leader, nous avons opté pour une approche élargie qui intègre la diversité des avantages de ce programme, en ayant le souci de proposer une méthode systématique de quantification des avantages la territorialisation adaptable à la diversité des projets : projets publics et privés, aussi bien de taille réduite que d'ampleur (allant de la rénovation d'un commerce à l'établissement d'un complexe touristique). Pour estimer le degré de la territorialisation de ces différents projets Leader, nous avons ainsi retenu quatre

mécanismes de territorialisation des projets identifiés initialement par Michel (2010), repris par Gloria (2011) et affinés par Barbarot *et al.* (2013) :

- l'ancrage territorial : capacité d'un projet à prendre en compte les enjeux locaux et les ressources territoriales,
- l'intersectorialité : capacité d'un projet à mobiliser des acteurs de secteurs différents,
- la coordination entre acteurs : capacité d'un projet à créer ou s'intégrer dans une dynamique de coopération),
- la transversalité : capacité d'un projet à prendre en compte simultanément les différentes dimensions du développement durable.

A ces quatre mécanismes sont associés des critères précis (Barbarot *et al.* (2013) (figure 1). Au total, chaque projet est noté sur la base des réponses à 10 questions associées aux critères de territorialisation, la note maximale étant de 13. L'application a été réalisée dans les régions Auvergne et Bourgogne sur une vingtaine d'études de cas de projets [Michel (2010) ; Gloria (2011)] d'une part, à partir d'entretiens qualitatifs et d'autre part, à partir des variables de la base de données OSIRIS, base des données regroupant toutes les informations relatives à l'instruction des dossiers Leader, et accessibles aux différents organismes participant à leur mise en œuvre : Direction Départementale des Territoires (DDT), Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF), Agence de Services et de Paiements (ASP), GAL.

Figure 1 : Critères d'évaluation des avantages de la territorialisation



Source : auteurs, d'après Barbarot et al. 2013

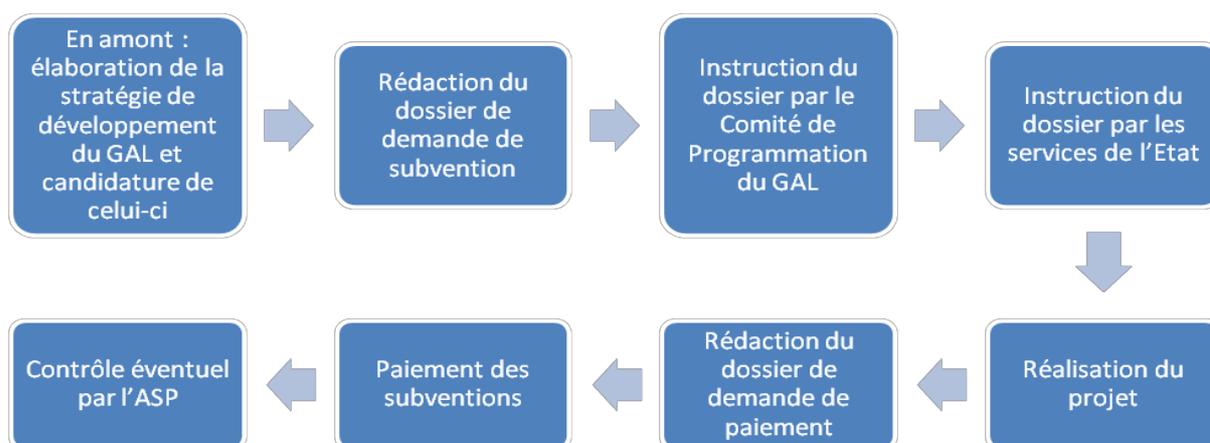
1.2 Une grille d'analyse spécifique des déterminants du niveau des coûts de transaction

Le champ d'application de la théorie des coûts de transaction (TCT) est celui de l'économie de marché. Toutefois, de nombreux auteurs considèrent que ce cadre d'analyse peut être mobilisé pour l'étude des coûts de transaction associés aux politiques publiques [Mac Cann *et al.*, (2005)], en particulier lorsqu'elles concernent l'environnement ou plus largement le développement rural. Pour tenir compte des coûts de transaction liés aux politiques publiques, cela nécessite de reconsidérer la définition de ces coûts telle qu'elle a été établie pour analyser les échanges marchands. Tandis que C. Ménard [Menard (2003)] définit la transaction comme étant un « transfert entre unités technologiquement séparables de droits d'usages sur les biens et services », la définition proposée par L. Mac Cann [Mac Cann (2005)] qui cible "les coûts des ressources utilisées pour définir, établir, maintenir et échanger les droits de propriété" semble plus adaptée en raison des nombreuses externalités (et donc des défaillances de marché) en jeu dans les politiques de développement rural. A partir de l'évaluation des coûts de transaction que supporte une entreprise, ce cadre théorique rend compte de la structure de gouvernance que celle-ci va adopter. Nous nous proposons de le retenir dans le cadre d'une démarche évaluative de politiques publiques territoriales non pas pour déterminer la structure de gouvernance la plus appropriée mais comme grille d'analyse et moyen d'apprécier les éléments expliquant la variabilité du niveau et de la structure des coûts de transaction. Dans le cas d'un projet soutenu par le programme Leader, on peut parler de « transaction » entre l'Union Européenne et le porteur de projet via un groupe d'action locale (GAL) puisqu'en échange de l'attribution de subventions, le porteur de projet s'engage à réaliser une action particulière de développement rural qui s'inscrit dans un projet global défini par le GAL.

En effet, les choix politiques concernant Leader sont définis à un niveau infrarégional par des Groupes d'Action Locale (GAL), qui regroupent différents acteurs intervenant dans le développement rural du territoire sur lequel s'établit le GAL (profession agricole, touristique, associations, chambres consulaires, élus locaux). Ces GAL se trouvent obligatoirement associée à une structure porteuse qui est un territoire de projet (Pays, PNR, Syndicat mixte, association). Une fois sa stratégie élaborée, le GAL présente sa candidature au dispositif. Si celle-ci est acceptée, l'équipe d'animation démarche des porteurs de projet concourant à la réalisation de la stratégie du GAL. Ceux-ci doivent alors rédiger un dossier de demande de subvention. Il sera examiné par le Comité de Programmation du GAL qui décide ou non après délibération d'accepter le projet. Leader étant intégré à la PAC depuis 2007, chaque projet doit également pouvoir faire référence à une mesure du PDRH (Plan de développement

Rural Hexagonal) (l'une des mesures des 3 autres axes)². Ainsi, les démarches administratives qui suivent sont les mêmes que celles existantes pour des projets bénéficiant de subventions des autres axes : une instruction réalisée par les services de l'Etat (DDT, DRAAF) pour vérifier l'éligibilité à une mesure du PDRH, recueil de justificatifs administratifs attestant du bon usage des financements, un contrôle par l'Agence de Services et de Paiements (ASP) pouvant également être effectué (voir figure 2).

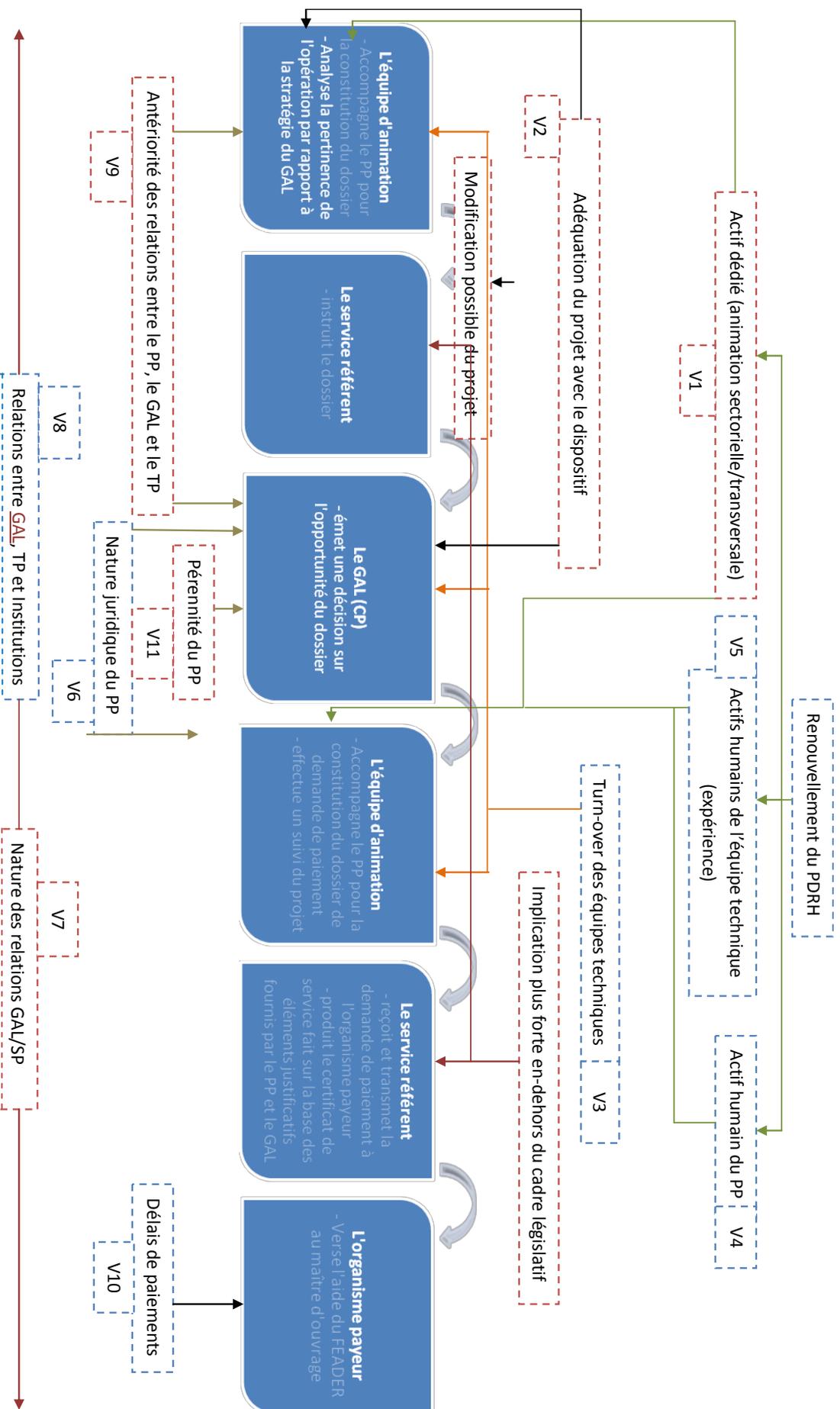
Figure 2 : Les principales étapes du dépôt d'un dossier dans le cadre du programme Leader



Chacune des étapes du dépôt d'un dossier donne lieu potentiellement à des coûts de transaction. Différents types d'acteurs peuvent générer des coûts de transaction : l'équipe d'animation Leader (qui accompagne le porteur de projet pour constituer le dossier, la demande de paiement), le service référent (qui instruit le dossier, transmet la demande de paiement, produit certificat de service fait), la commission permanente du GAL qui émet une décision, l'organisme payeur (qui verse l'aide FEADER) (cf. figure 3 pour une analyse plus détaillée).

² Leader constitue le 4^{ème} axe du 2nd pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) et se veut être un axe transversal aux 3 autres qui regroupent des mesures sectorielles sur les secteurs de l'agriculture (axe 1), de l'environnement (axe 2), et du développement rural (axe 3).

Figure 3 : Schéma récapitulatif des caractéristiques du programme Leader génératrices de coûts de transaction suivant les différentes étapes de gestion du dispositif



Classiquement, la théorie des coûts de transaction retient 3 attributs des transactions : i) la spécificité des actifs, ii) l'incertitude et iii) la fréquence des transactions [Williamson (1994)]. Dans le cas des politiques de développement rural, la notion de fréquence est inadaptée, sauf à placer les dispositifs dans une temporalité qui favorise les effets d'apprentissage, et ce sont la spécificité des actifs et l'incertitude qui se révèle pertinentes pour construire la grille d'analyse. Nous avons identifié 11 déterminants (ou 11 variables explicatives) des coûts de transaction, 6 portant sur la spécificité des actifs et 5 sur l'incertitude (cf. figure 3).

Le niveau de spécificité des actifs dépend :

- *du type d'animation (variable V1)* : les coûts de transaction supportés par les territoires de projet seront importants dans le cas où il existe du personnel dédié à une animation locale et transversale ;
- *de l'adéquation du projet avec le dispositif de financement (variable V2)* : pour tous les partenaires, un projet correspondant au dispositif de soutien public et à son territoire demandera moins de modifications et donc moins de coûts de transaction ;
- *du turn-over des équipes d'animation (variable V3)* : un renouvellement important des équipes techniques entre chaque programmation ou plus encore pendant la programmation pourra expliquer un niveau élevé de coût de transaction ;
- *de l'expérience des porteurs de projet (variable V4)* : des porteurs de projets bien formés, insérés dans des réseaux, ayant une expérience dans le montage de dossiers supporteront moins de coûts de transaction ;
- *de l'expérience des membres de l'équipe d'animation (variable V5)* : un chargé d'animation et un gestionnaire habitués au montage de dossiers Leader passeront moins de temps et donneront des conseils plus avisés aux porteurs de projet.
- *de la nature juridique du porteur de projet (variable V6)* : un porteur de projet public familier des règles de gestion, bénéficiant d'un suivi informel du dossier supportera moins de coûts de transaction qu'un porteur de projet privé ou associatif peu rompu à ce type d'exercice et peu familier des règles de gestion.

Cinq déterminants relatifs à l'incertitude ont été repérés (figure 3), concernant :

- *la nature des relations entre GAL et territoires de projet (variable V7)* : les coûts de transaction seront d'autant plus élevés que les animations se font en parallèle et que la complémentarité entre équipes techniques est faible ;
- *la nature des relations entre GAL, services de l'Etat et territoires de projet (variable V8)* : dans certains cas, les relations peuvent être tendues, notamment en raison d'un partage des tâches confus accroissant ainsi les coûts de transaction ;
- *l'antériorité des relations entre porteurs de projet, GAL et territoires de projet (variable V9)* : les coûts de transaction seront d'autant plus élevés que les relations sont récentes et la confiance faible ;
- *les délais de paiement (variable V10)* : pour tous les partenaires, l'incertitude concernant les délais de paiement peut être importante ;
- *la pérennité du porteur de projet (variable VII)* : l'incertitude concernant la pérennité du porteur de projet est nulle pour certains porteurs de projets (publics) mais très variable pour les porteurs associatifs ou privés.

Les déterminants précédemment identifiés ont été qualifiés puis quantifiés par le biais de variables spécifiques.

Pour évaluer le niveau des coûts de transaction de projets Leader retenus, et leur répartition entre les acteurs concernés, une évaluation à 2 niveaux est effectuée.

Premièrement, une évaluation tente d'estimer le coût « effectif » supporté par les différents acteurs. Pour le porteur de projet, on évalue le temps qu'il a passé pour monter son projet auprès des différentes administrations, et le temps consacré aux démarches administratives pendant et après la mise en place effective du projet. Pour l'équipe d'animation, on évalue le temps qu'elle a consacré à chaque projet.

Deuxièmement, une évaluation des déterminants identifiés comme faisant varier les coûts de transaction qui sont supportés par le porteur de projet et le GAL ou le territoire de projet. Il s'agit d'abord d'une estimation qualitative de ces déterminants (questions ouvertes) puis d'une estimation quantitative. Pour chacune des variables, une appréciation placée sur une échelle de Lickert de 1 à 7 est exprimée soit par le porteur de projet soit par l'équipe chargée

d'animation (selon le déterminant³). Les estimations des coûts de transaction « effectifs » (estimés en heures dans nos enquêtes auprès des porteurs de projets et des équipes d'animation) sont données à titre indicatif pour donner un ordre d'idées à la fois entre les projets et par rapport aux soutiens publics accordés. En effet, concernant l'estimation des coûts de transaction dans les politiques agricoles et de développement rural l'OCDE (2007) mentionne que « *les réponses aux questionnaires et entretiens directs sont une source de distorsion car les personnes ont tendance à surestimer leur efficacité et à sous-estimer les CTLP [coûts de transaction liés aux politiques]. Inversement, les gestionnaires pourraient surestimer les CTLP pour obtenir davantage de ressources.* ». Pour cette raison, l'essentiel des commentaires est basé sur l'estimation par échelle de Lickert des principaux déterminants des coûts de transaction.

Des investigations approfondies ont été menées pour une vingtaine de projets des régions Auvergne et Bourgogne à partir d'une grille de lecture et d'estimation des coûts de transaction supportés à la fois par les structures d'animation et les bénéficiaires.

2. Principaux résultats

2.1. Le choix de 4 projets au degré de territorialisation élevé et représentatifs de la diversité des projets Leader

Sur la vingtaine de projets étudiés, quatre cas présentant des degrés de territorialisation élevés ont été retenus pour mettre en évidence la variabilité du niveau et de la structure des coûts de transaction selon la nature juridique du porteur de projet et les caractéristiques du contexte territorial (tableau 1). Deux projets concernent une thématique agricole : la communication d'un collectif d'agriculteurs vendant leurs produits en circuit court et la création d'un caveau collectif d'une AOC viticole. Deux concernent le tourisme et plus largement le développement rural : un chantier de restauration, d'aménagement et de valorisation touristique d'un château par l'action commune de deux municipalités et d'une association ; l'appui à l'installation d'une entreprise d'aide à la création d'entreprise.

³ Par exemple, pour la variable V3 relative à l'influence du turn-over des membres de l'équipe d'animation, il est posé au porteur de projet les questions suivantes : « Avez-vous eu affaire à plusieurs personnes qui se sont succédées dans l'équipe d'animation ? Si oui, quel impacta-t-il eu sur le soutien que vous avez reçu ? (sur une échelle de 1 à 7 : 1 = aucune influence ; 7 = fortement compromis le soutien reçu).

Tableau 1 : Présentation des 4 études de cas

	Projets Leader thématique agricole		Projets Leader tourisme-développement rural	
Nature du projet	Communication d'un collectif d'agriculteurs (projet 1)	Création d'un caveau collectif d'une AOC viticole (projet 2)	Développement d'une offre d'accueil (jeunes) de qualité dans un château (projet 3)	<i>Création d'un établissement d'appui aux créateurs d'entreprises (projet 4)</i>
Maître d'ouvrage (porteur de projet)	<i>Association d'agriculteurs</i>	<i>Organisme de Défense et de Gestion de l'AOC viticole</i>	<i>Communauté de Communes</i>	<i>SARL</i>
Localisation	Haute-Loire	Saône-et-Loire	Allier	Allier
Montant total de l'investissement (€)	21 000	175 000	130 000	64 000
Aides publiques (€)	10860	92 000	28 000	45 000
Dont Leader (€)	6333	50 000	28 000	14 000
Nombre de bénéficiaires concernés	13	35	-	-

Selon la méthode d'estimation des avantages de la territorialisation présentée précédemment et dont les résultats sont détaillés dans le tableau 2, il ressort que les 4 projets se caractérisent par un degré de territorialisation élevé par rapport aux autres projets Leader étudiés (moyenne de 8,2 ; note minimale de 1 et maximale de 12). Les projets à thématique agricole enregistrent des degrés de territorialisation plus faibles que les projets relevant des autres thématiques (note de 9 pour les projets 1 et 2), mais ce résultat est observé pour l'ensemble des projets relevant de cette thématique. Les projets à vocation de développement rural ont un degré de territorialisation plus marqué (notes de 12 et 10 pour les projets 3 et 4) qui s'expliquent notamment par les meilleurs scores obtenus sur les critères de l'intersectorialité et de la coordination entre acteurs.

Tableau 2 : Le degré de territorialisation des projets étudiés

	Ancrage territorial	Intersectorialité	Coordinations entre acteurs	Transversalité	Total (sur 13)
Projet 1	2	3	2	2	9
Projet 2	2	2	3	2	9
Projet 3	2	3	4	3	12
Projet 4	2	3	3	2	10

Source : traitements auteurs

2.2. De fortes différences dans le niveau et la structure des coûts de transaction en fonction du type de porteur de projet et du contexte territorial

2.2.1 Quels déterminants des coûts supportés par les porteurs de projet ?

Les déterminants des coûts supportés par les porteurs de projet sont de deux ordres : la nature juridique du porteur et le type d'aide apportée par les animateurs.

2.2.1.1 La nature juridique du porteur de projet : une influence majeure sur les coûts de transaction supportés par les porteurs de projets

L'un des résultats marquants est l'influence majeure de la nature juridique du porteur de projet sur les coûts de transaction qu'il supporte. En ce qui concerne les coûts liés à la spécificité des actifs, les deux projets portés par des acteurs privés ou associatifs (projets 1 et 2) sont proches de 40 alors qu'ils sont deux fois plus faibles pour les projets portés par des acteurs publics (projets 3 et 4). L'ordre de grandeur est également du simple au double pour les coûts liés à l'incertitude (d'un niveau proche de 10 pour les projets 1 et 2 et de 4 pour le projet 3). Les estimations en termes de temps passé convergent avec celles des déterminants appréciés à partir des échelles de Lickert : en effet, pour les 2 projets agricoles, le temps passé par les porteurs de projets associatifs sans lien avec le décideur public (projets 1 et 2) représente environ 75 % du temps total alors que la proportion est de l'ordre de la moitié pour les deux autres.

Tableau 3 : Estimation des coûts de transaction dans les 4 études de cas

	Estimation des principaux déterminants des coûts de transaction par échelle de Lickert			Coûts de transaction « effectifs » (temps passé en heures)		
	Coûts de transaction supportés par les animateurs	Coûts de transaction supportés par les porteurs de projet		Par l'équipe d'animation	Par le porteur de projet	Total
liés à la spécificité des actifs (V1 à V5)		Liés à l'incertitude (V7 à V11)				
Projet 1	20	39	8	248	744 (75 %)	992
Projet 2	26,5	39	11	120	432 (78 %)	552
Projet 3	12,5	17,5	4	50	60 (54 %)	110
Projet 4	27	18	18,5	248	250 (50 %)	498

Source : traitements par les auteurs

Plusieurs éléments peuvent expliquer les différences de coûts de transaction supportés par les porteurs de projets publics et privés. D'abord, le porteur de projet privé n'est pas familier des règles de comptabilité et de gestion administrative des fonds publics, au contraire des porteurs de projet publics, ce qui explique des difficultés plus importantes rencontrées dans le remplissage des dossiers de demande de subvention et de paiement. De plus, des porteurs de projet publics ont aussi indiqué lors des questions ouvertes qu'ils considéraient la recherche de financements comme faisant partie intégrante de leur métier. Ils disposent également la plupart du temps de secrétaires qui sont habitués au remplissage de dossiers administratifs. Ensuite, la recherche de co-financement (obligatoire pour la programmation Leader 2007-2013) rend encore plus complexe et plus incertaine l'obtention d'un soutien public pour un porteur privé peu habitué à l'ingénierie financière publique.

Enfin, il convient de noter le cas particulier du projet 4. Le porteur de projet est une SARL jouant un rôle d'aide à la création d'entreprises. Elle est financée à hauteur de 50% par le Conseil Régional d'Auvergne et est implantée dans le Puy de Dôme. Le Conseil régional souhaitant qu'elle puisse être accessible aux entrepreneurs des autres départements auvergnats, elle a incité l'entreprise à s'installer sur le territoire d'un GAL de l'Allier. Ce porteur de projet privé très en cheville avec les acteurs publics supporte un niveau de coûts de transaction liés à la spécificité des actifs comparable à un porteur de projet public mais les

coûts liés à l'incertitude sont d'un niveau élevé (18,5), même pour un porteur privé, en raison de problèmes administratifs très particuliers⁴.

2.2.1.2 Une influence déterminante de l'aide apportée par les animateurs pour réduire les coûts de transaction supportés par les porteurs de projets

Les études de cas ont confirmé le rôle important des animateurs dans l'accompagnement des projets financés par les programmes Leader : recherche de cofinancements, montage financier du projet (chaque cofinancement ne pouvant intervenir que dans certaines proportions, définies dans chaque mesure du PDRH), appui au montage du dossier et à la demande de paiement, les deux premières tâches étant systématiques.

L'estimation quantitative de l'aide apportée par les animateurs enquêtés est décomposée en cinq types de tâches correspondantes : l'aide apportée à la recherche de cofinancements, au montage financier du projet (chaque cofinancement ne pouvant intervenir que dans certaines proportions, définies dans chaque mesure du PDRH), à l'élaboration du dossier de demande de paiement, et enfin à l'élaboration du dossier de demande de paiement. Une dernière partie a été introduite pour pouvoir prendre en compte l'aide supplémentaire parfois fournie par l'animateur, et non comptabilisable dans les parties précédentes. En fonction des propos recueillis lors de la phase d'enquête, nous avons attribué une appréciation qualitative à chacune de ces parties. 0 (aide absente) ou 1 (présente) pour les deux premières, 0 (absente), 1 (présente) ou 2 (très poussée) pour les deux dernières (tableau 3). La somme des notes attribuées à chaque tâche conduit à une note globale de l'aide apportée par le GAL (tableau 4).

⁴ La subvention Leader ayant été accordée sur la base du temps que le porteur de projet consacrait à sa nouvelle activité, celui-ci a dû justifier toutes les heures passées, y compris entretiens téléphoniques et courriels pour pouvoir bénéficier de la somme globale qui lui avait été accordée, sans que l'animateur soutienne le porteur de projet dans cette tâche. En définitive, le montant des subventions a même été diminué, le porteur de projet n'ayant pas réussi à fournir tous les justificatifs nécessaires.

Tableau 4 : Appréciation de l'aide apportée par les animateurs aux porteurs de projet

	Co finan- cements	Montage financier	Aide remplissage dossier subvention	Aide remplissage dossier paiement	Aide sup.	Total	Coûts de transaction liés à l'incertitude
Projet 3	1	1	2	2	1	7	4
Projet 1	1	1	1	1	1	5	8
Projet 4	1	1	1	0	0	3	11
Projet 2	1	1	1	0	0	3	18,5

Source : traitement des auteurs

Les différences apparaissent dans l'intensité de l'aide fournie dans le remplissage des dossiers administratifs, certains se contentant d'expliquer au porteur de projet les consignes de remplissage, d'autres poussant le soutien jusqu'à le remplir à leur place. Les différences concernent également l'aide apportée pour l'élaboration du dossier de demande de paiement, qui n'est pas toujours effectuée, l'animateur renvoyant généralement dans ce cas le porteur de projet au gestionnaire du programme.

Deux territoires de projet ont fourni une aide plus importante :

- le GAL du projet 3, dont l'animatrice apporte une aide conséquente au porteur de projet, allant même parfois jusqu'à « tenir le stylo » dans le cas où le porteur de projet n'arrive pas à expliciter de manière claire les objectifs de son projet;
- le GAL du projet 1, où l'animatrice s'est beaucoup investie dans le projet car c'était l'un des premiers projets soutenus par ce GAL.

Dans nos 4 études de cas, il apparaît un lien fort entre le niveau d'incertitude auquel doit faire face le porteur de projet et le niveau d'aide apportée par l'équipe d'animation. Le projet 1 et surtout le projet 3 ont des niveaux faibles de coûts de transaction liés à l'incertitude faibles (respectivement 8 et 4) en raison du soutien appuyé des animateurs et gestionnaires du GAL. Inversement, dans le cas où le soutien est plus léger et ne s'étend pas au remplissage du dossier de paiement, même dans le cas d'un dossier sans difficulté particulière (cas du projet 4), le niveau d'incertitude est plus élevée que précédemment (11), voire très élevé en cas de problèmes spécifiques (comme cela a été le cas pour le projet 4).

2.2.2 Des coûts de transaction supportés les équipes d'animation très sensibles au contexte territorial

Quant aux coûts supportés par les structures d'animation, deux ensembles de facteurs ont été identifiés comme déterminants : les apprentissages personnels ou institutionnels par rapport aux dispositifs (expérience de l'animateur notamment) et les coordinations entre co-financeurs (relations entre équipes d'animation des programmes tout particulièrement).

2.2.2.1 Des phénomènes d'apprentissage déterminants pour expliquer le niveau des coûts de transaction supportés par les équipes d'animation

L'expérience de l'animateur a un rôle primordial dans le niveau de coût de transaction supporté par les structures d'animation. La quasi-totalité des animateurs rencontrés ont souligné leur difficulté à intégrer les démarches Leader. Les apprentissages de ces dispositifs sont effectivement très importants : le cadre du PDRH est très contraignant, tant au niveau de la conditionnalité des aides qu'à celui des règles d'éligibilité des dépenses et de calcul de l'aide Leader qui peut être sollicitée. Concernant l'axe 4 en particulier, ces coûts spécifiques relatifs à la connaissance des procédures dépendent de la formation reçue par les animateurs. De ce point de vue, la situation observée a été très variable. Seuls 2 animateurs sur les 4 enquêtés ont été formés au dispositif (la DRAAF Bourgogne proposait des journées de formation, de deux à cinq jours), et ce, deux ans après le début de la mise en œuvre du dispositif. Les animateurs ayant participé à ces formations ont jugé cette formation inutile car elle ne reprenait que les grandes lignes du règlement du dispositif, et qu'à ce moment de la mise en œuvre, ils avaient déjà connaissance de ces éléments. Conséquence de ce manque important de formation, les animateurs n'estiment avoir été complètement opérationnels qu'à partir, au minimum, de 6 mois, ce délai pouvant aller jusqu'à un an et demi. A cela se rajoutent les problèmes liés à l'utilisation du logiciel OSIRIS, qui s'est révélé être difficile d'accès selon les animateurs, et sujet à de fréquents dysfonctionnements informatiques.

Ainsi, même si la situation s'est résorbée petit à petit, bien que de façon incomplète, les coûts de transaction générés par les apprentissages spécifiques aux programmes Leader ont été particulièrement élevés. Dans ces conditions, un animateur ayant une expérience importante dans la gestion de fonds communautaires et ayant déjà intégré les mécanismes de fonctionnement du programme, a fait donc supporter à sa structure moins de coûts qu'un animateur n'ayant aucune expérience antérieure à la dernière génération de Leader. Ce dernier

cas est pourtant le plus fréquemment rencontré dans les enquêtes, la quasi-totalité des animateurs Leader ne travaillent dans ce domaine que depuis le début de la dernière programmation (2008). Seule l'animatrice du GAL du projet 3 possède une antériorité, ce qui se répercute bien sur le niveau d'aide fournie (cf. le niveau élevé de la note globale d'aide du GAL projet 3) et le niveau faible de coût de transaction supporté par les animateurs (12,5 pour le projet 3 contre 20 à 27 pour les autres projets). Une expérience plus grande de l'animateur est donc corrélée à des coûts de transaction plus faibles mais également à une aide plus importante aux porteurs de projet.

2.2.2.2 La nécessité de coordinations multiples pouvant élever le niveau des coûts de transaction pris en charge par l'équipe d'animation

Les coûts de coordination peuvent être de diverses origines : avec les autres équipes d'animation, les co-financeurs, les services de l'Etat et dans le cas de Leader entre GAL et structure porteuse.

La qualité des relations des territoires de projet avec les autres équipes d'animation apparaît comme étant un facteur important de limitation des coûts de transaction. A la question « Quelle est la qualité des relations que vous entretenez avec les autres acteurs animant également les projets ? », les animateurs des Pays et GAL se positionnent tous entre 1 et 3 sur une échelle de 1 à 7. Les relations qu'ils entretiennent sont donc plutôt bonnes. Toutefois, dans les rares cas où la structure porteuse entretient des relations difficiles, les coûts de coordination et de transaction sont élevés pour cette structure (cas GAL du projet 4).

Les relations avec les co-financeurs constituent également une source importante de coûts de transaction. Dans les départements (comme l'Allier) où le Conseil Général a mis en place une ligne budgétaire spécialement dédiée à Leader, l'ensemble des structures d'animation reconnaissent que les démarches en sont grandement facilitées. A l'inverse, dans les deux régions, les relations avec les Conseils régionaux apparaissent comme étant moins évidentes.

La coordination avec les services de l'Etat est source de niveaux de coûts de transaction très différenciés. Ainsi, les appréciations portées par les animateurs varient-elles sur la quasi-totalité de l'échelle (de 1 à 7). Les animateurs mettent en avant divers éléments, tels que des divergences d'appréciation sur les dates de délibération sur les plans de financement des porteurs de projets publics (entre ASP et DRAAF), le manque de moyens en ingénierie. Enfin, l'entente entre GAL et structure porteuse est une condition incontournable au bon

fonctionnement du programme, sous peine de générer des coûts de transaction très élevés (cas du GAL projet 4).

Le GAL du projet 4 rencontre de grandes difficultés dans la mise en œuvre de sa stratégie à cause d'une divergence politique importante entre la présidente du GAL et celle du Pays. De plus, les communautés de communes du territoire, ont écarté la possibilité de maîtrise d'ouvrage du projet par l'une ou l'autre de ces deux dernières structures publique, alors qu'il s'agissait de la solution la plus souhaitable. Enfin, les relations avec les autres acteurs animant les projets ne sont pas très développées : de bonnes relations avec les services de l'Etat et le Conseil Général, mais aucune relation n'a pu être nouée avec les chambres consulaires. Couplé avec une expérience faible de l'animateur du GAL, l'ensemble de ces difficultés ont conduit à réorienter le dossier sur d'autres financements. L'animatrice du GAL du projet 3 précise que les communautés de communes constituent pour elle le relais territorial de Leader en l'informant des projets potentiellement éligibles au Leader du GAL. Elle apprécie également que, contrairement à d'autres départements, le Conseil Général de l'Allier ait une ligne budgétaire spécialement dédiée à Leader, qui facilite beaucoup les démarches. Les coûts de transaction supportés par l'équipe d'animation pour ce projet sont les plus faibles (12,5), compte-tenu de l'ampleur du projet (130 K€ de coût total), grâce à la fois à la qualité des coordinations à l'œuvre et à l'expérience de l'animatrice.

Conclusion

En définitive, la mise en œuvre de projets Leader, présentant un niveau élevé et homogène d'avantages liés à la territorialisation, peut nécessiter des niveaux et une structure de coûts de transaction très variables en fonction d'un ensemble de facteurs très différents. En premier lieu, toutes choses étant égales par ailleurs, un porteur de projet privé supporte des niveaux de coûts de transaction supérieurs en raison des difficultés de montage des dossiers Leader impliquant systématiquement un co-financement. Ceci explique ainsi largement les difficultés du programme Leader à soutenir les initiatives privées (Mathé et Vollet, 2014). En second lieu, une qualité satisfaisante des coordinations entre le GAL, la structure porteuse, les intercommunalités, les services de l'Etat et des collectivités territoriales (dont certaines peuvent dédier une enveloppe Leader spécifique) diminue largement les incertitudes supportées par les équipes d'animation, qui sont dès lors en mesure d'accompagner d'autant plus efficacement les porteurs de projets qu'ils ont une expérience avérée en matière de

gestion de programmes européens. En termes de répartition des coûts de transaction, il a été montré qu'un soutien de l'équipe d'animation à tous les stades de la procédure (y compris jusqu'à la mise en paiement) diminue sensiblement le niveau des incertitudes, et donc de coûts de transaction supportées par les porteurs de projet.

Lorsque toutes les conditions favorables (existence de coordinations locales, expérience de l'équipe d'animation et du porteur de projet,) sont réunies et se combinent positivement, les coûts de transaction peuvent être minimisés à la fois pour l'équipe d'animation et le porteur de projet. Inversement, si les mêmes facteurs se cumulent mais de façon négative (effets de compétition, surenchères ...), les coûts de transaction peuvent être élevés tant pour le porteur de projet que l'équipe d'animation. Une attention particulière devrait être accordée aux dispositifs de formation aux spécificités des programmes. De telles formations seraient à prévoir avant le démarrage de la mise en œuvre pour réduire les coûts de transaction supportés par tous les acteurs. Pour l'équipe d'animation, la sensibilité des coûts de transaction à la qualité des coordinations locales peut être atténuée en prévoyant dès le début de la programmation des enveloppes dédiées, pour éviter des longues discussions et recherches de cofinancement.

Ces résultats soulignent le rôle capital de la dotation en ingénierie dans l'émergence des projets de développement rural, dont les bénéfices en termes de territorialisation peuvent amplement justifier les coûts publics engagés, et peuvent, sous condition d'expérience de l'animateur, de bonne qualité des relations entre les catégories d'acteurs, fortement réduire les coûts de transaction supportés par les porteurs de projets. Les enseignements dégagés ici peuvent largement être mis à profit des Conseils régionaux qui ont la responsabilité de la programmation Feader 2014-2020 actuellement en cours de lancement.

Références bibliographiques

- BALNY P., BOBENRIETHER O. et MARTIN DE LAGARDE O., 2010, *Rapport de mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER*. Rapport CGAAER n° 2091.
- BARBAROT A-S, RENARD T., VOLLET D., LEPICIER D., 2013, « Propositions méthodologiques pour mesurer la territorialisation des projets de développement rural », *Economie Rurale*, N° 336, pp 81-88.
- BERRIET-SOLLIEC M. et CHABE-FERRET S. (dir), 2011, *Analyse des politiques de développement rural en Auvergne et en Bourgogne, pour un pilotage efficace de l'action régionale*. Rapport scientifique final, PSDR 3 2007-11, 44 p.
- BERRIET-SOLLIEC M. et TROUVE A., 2013, “ Développement des politiques de projet. Quels enjeux pour les politiques de développement rural ? ” *Economie Rurale*, n° 335, p 6-18.
- BERRIET-SOLLIEC M., DELORME H., LAURENT C., MUNDLER P., PERRAUD D., 2006, « Regulation of agriculture: the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies? The Rhône-Alpes region in the European context. ” *Canadian Journal of regional science*. n°29, p 55-68.
- COLLETIS-WAHL K. et PECQUEUR B., 2001, “Territories, Development and Specific Resources: what analytical framework? *Regional Studies*. » Vol. 35, n°5, p. 449-459.
- COUR DES COMPTES EUROPEENNES, 2010, *Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural*. Luxembourg : Office des publications de l'Union Européenne, 2010.
- DARGAN L, SHUSKSMITH M., 2008, Leader and innovation. *Sociologia Ruralis* 48(3) : 274-291.
- GLORIA M., 2011, *Territorialisation des politiques de développement rural. Analyse comparée de la valeur ajoutée territoriale du programme Leader*. AgroSup Dijon, mémoire de fin d'étude d'ingénieur. 102 p.
- IRWIN EG., ISSERMAN AM., KILKENNY M., PARTRIDGE MD., 2010, “A Century of Research on Rural Development and Regional Issues”, *American Journal of Agricultural Economics*, n° 92, Vol 2, p 522-533.
- KÉPHALIACOS C. & ROBIN P., 2004, “Implementing environmental quality standards via collective projects in the French CTE procedure”, *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, n°3, p 2-10.
- MAC CANN L., COLBY K.W., EASTER A., KASTERMINE A., KUPERAN K., 2005, "Transaction Cost Measurement for evaluating environmental policies" *Ecological Economics*, 52, p 527-542.
- MALIK P., 2011, *Territorialisation des politiques de développement rural. Analyse comparée des coûts de transaction supportés par les animateurs et porteurs de projet dans le cadre des axes 3 et 4 du PDRH*, AgroSup Dijon, mémoire de fin d'étude d'ingénieur. 93 p.
- MATHE J., VOLLET D., en collaboration avec D. Lépiciet et A. Le Roy, 2014, Evaluation régionale de Leader en Auvergne, un bilan mitigé et contrasté en termes de valeur ajoutée, *Sciences, Eaux et Territoires*, N° 13, pp 38-43.

- MEASSON L., 2007, *L'efficacité territoriale et l'évaluation : penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen Leader*. Université Joseph Fourier de géographie - Grenoble : Thèse de doctorat en sciences de l'Homme, du politique et du territoire.
- MENARD C., 2003, « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats. » *Cahiers d'économie politique*, n°44, p. 103-118.
- MICHEL S., 2010, *Analyse comparative des modalités de mise en œuvre des axes 3 et 4 du PDRH en Auvergne et en Bourgogne* Mémoire de fin d'étude d'ingénieur, spécialisation Agriculture, territoires et Développement (ATD), AgroSupDijon. 83 p.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN LEADER.,1999, *Evaluer la valeur ajoutée de l'approche Leader, Innovation en milieu rural*, Cahier n°4. Bruxelles: Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local (AEIDL).
- OCDE, 2007, *Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles*, Vol 1, 145 p.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2003, Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Editions Belin.
- TIVEYRAT D., 2011, *La territorialisation des politiques de développement rural. Proposition d'une méthode de calcul du degré de territorialisation des projets axe 3 Leader et hors Leader. Comparatif infrarégional Auvergne et Bourgogne*, Mémoire pour le Master 1 « DTNR », Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand, 82 p.
- SANCHEZ-ZAMORA P., LOLLARDO-COBOS R., CENA-DELGADO F., 2014, Rural areas face the economic crisis: Analyzing the determinants of successful territorial dynamics, *Journal of Rural Studies*, 35, pp 11-25. TROUVÉ A., BERRIET-SOLLIEC M., DÉPRÉS C. [2007], "Charting and theorizing the territorialisation of agricultural policy." *Journal of Rural Studies*. N°23, Vol 4, p 443-452.
- VOLLET D., CALLOIS J-M., AZNAR O., YELKOUNI M., 2010, « Coûts de transaction et politiques agri-environnementales », *Revue Canadienne d'évaluation de programme*, Vol. 24 No. 2 p. 103–130.
- WILLIAMSON O., 1994., *Les institutions de l'économie*. Paris: InterEditions.