

COÛTS DE TRANSACTION ET POLITIQUES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

Dominique Vollet
Jean-Marc Callois
Olivier Aznar
Martin Yelkouni
Cemagref
Unité Mixte de Recherche Métafort AgroParisTech-Cemagref-
INRA-VetAgroSup
Clermont-Ferrand, France

Résumé : Cet article propose une grille d'analyse et une méthode de mesure des coûts de transaction liés à l'application des politiques agri-environnementales françaises. La théorie des coûts de transaction vise à prendre en compte le rôle des coûts liés à l'établissement et à la sécurisation des contrats sur l'organisation et l'efficacité économique. Développée à l'origine pour comprendre les formes d'organisation industrielle, elle se révèle pertinente en matière d'évaluation des politiques publiques, plus particulièrement les politiques territoriales et d'environnement, qui impliquent un grand nombre d'acteurs aux intérêts souvent divergents, et qui posent des problèmes importants d'asymétrie d'information. La méthode que nous proposons est appliquée à deux dispositifs très différents, l'un assez standardisé (la prime à l'herbe), l'autre territorialisé (le contrat territorial d'exploitation). Nous montrons la diversité des formes que peuvent prendre les coûts de transaction pour les différents acteurs impliqués (administrations, organisations professionnelles, agriculteurs) et l'intérêt d'une analyse de ces coûts pour évaluer correctement l'efficacité de ces politiques.

Abstract: This article proposes an analytical framework and method for measuring transaction costs associated with the application of French agri-environmental policies. Transaction cost theory attempts to take into consideration the effect of costs involved in drawing up and securing contracts for economic organization and efficiency. Originally developed to understand forms of industrial organization, it has proven relevant in the assessment of public policies, in particular territorial and environmental policies involving a large number of players, often with diverging interests, which raises important issues of information asymmetry. The

proposed method is applied to two highly different initiatives, one fairly standard («grass premium») and the other localized («local farming contract»). The diverse forms transaction costs may take for the various players involved (government departments, professional organizations, farmers) are shown, as is the usefulness of analysing these costs for an accurate evaluation of the effectiveness of the policies.

Toute politique publique implique des coûts de conception, de mise en œuvre, ou d'évaluation. Ces coûts sont souvent appelés coûts de transaction dans la littérature relative à l'évaluation des politiques (McCann, Colby, Easter, Kasterine, & Kuperan, 2005). Dans le domaine agricole, se développent depuis une vingtaine d'années en Europe des politiques cherchant à concilier la production agricole et la protection de l'environnement : elles sont nommées politiques agri-environnementales. Les coûts de transaction constituent une dimension essentielle des politiques publiques agri-environnementales, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, la mise en œuvre de ces politiques implique un certain nombre de coûts, au-delà des sommes allouées pour les versements aux agriculteurs. En effet, du fait que leur application passe par des contrats entre l'administration et des agriculteurs, d'autres coûts avant et après le démarrage du projet sont nécessaires, comme les coûts de recherche de l'information par chaque acteur. Ces coûts, appelés coûts de transaction (Williamson, 1985, 1996), retiennent ici notre attention car peu de travaux d'évaluation les ont intégrés dans leurs estimations (Piccioto & Wiesner, 1998).

En reprenant la classification des niveaux d'analyse institutionnelle de Williamson (1999), on note que les politiques agri-environnementales posent des problèmes de coûts de transaction aux quatre niveaux d'analyse :

- Niveau 1, l'encastrement social : les politiques agri-environnementales impliquent de considérer différemment le métier d'agriculteur, d'où un conflit avec les normes sociales implantées dans la profession agricole.
- Niveau 2, les institutions formelles : le secteur agricole, dans ses composantes tant publiques que privées, est déjà organisé de manière complexe en lui-même. Les politiques agri-environnementales ajoutent encore davantage de complexité, en impliquant des considérations extérieures au secteur agricole stricto sensu, et qui plus est dans un domaine où les incerti-

tudes scientifiques sont nombreuses et peuvent donner lieu à des interprétations divergentes.

- Niveau 3, les structures de gouvernance : les politiques agri-environnementales reposent sur une contractualisation et non sur une action de type « command and control » classique. La conception des contrats est complexe en raison de la complexité même de l'objet sur lequel elle porte.
- Niveau 4, l'allocation des ressources (en l'occurrence le versement des subventions et la réalisation des investissements effectués en contrepartie) : elle pose des problèmes d'incitation évidents dans la mesure où la vérification du respect des contrats est souvent problématique (le cas des mesures paysagères est cependant une exception notable).

Les politiques agri-environnementales constituent donc un cas exemplaire pour illustrer l'importance des coûts de transaction dans la mise en œuvre des politiques publiques. Cet article a pour objectif de proposer une méthode d'évaluation des coûts de transaction des politiques agro-environnementales en France. Pour ce faire, nous élaborons une grille d'analyse des différentes formes de coûts de transaction, avant de l'appliquer à deux politiques aux caractéristiques très différentes : la prime à l'herbe, mesure assez « standardisée », et le contrat territorial d'exploitation (CTE), politique basée sur la définition de mesures adaptées finement à chaque situation locale. L'analyse s'appuie sur la théorie des coûts de transaction (Ménard, 2003, 2004; Williamson, 1985), en montrant les possibilités d'application aux politiques agri-environnementales de cette théorie initialement construite pour l'étude des relations industrielles. La dimension temporelle, souvent absente des travaux classiques de cette théorie, s'avère en outre très importante dans l'analyse des coûts de transaction dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, et ne pas la prendre en compte peut fausser considérablement la mesure des coûts globaux des politiques.

Cet article est divisé en trois parties. La première met en évidence l'importance des coûts de transaction dans l'évaluation des politiques publiques. La deuxième partie présente la grille de lecture utilisée et propose plusieurs mesures possibles des différentes formes de coûts de transaction. Enfin, la dernière partie est consacrée à l'application de ce cadre d'analyse à deux exemples importants de politiques agri-environnementales, la prime à l'herbe et le CTE.

UN RÔLE STRATÉGIQUE DES COÛTS DE TRANSACTION DANS L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Les coûts de transaction sont fréquemment mis en avant lors de l'évaluation des politiques publiques, tantôt pour justifier l'intérêt des politiques évaluées, tantôt à l'inverse pour remettre en cause les fondements de l'intervention publique. La Nouvelle Gestion Publique (New Public Management) s'inscrit clairement dans ce second courant en prônant de confier les services gérés actuellement en direct par l'État (qualifié d'État-providence) à des organismes décentralisés sous contrat tout en renforçant le contrôle sur les résultats et le budget (Merrien, 1999). En retour, il est attendu plus d'efficacité, plus de satisfaction voire d'équité (Osborne & Gaebler, 1992; Saint-Martin, 1998). La contractualisation est ainsi un moyen de mise en œuvre des politiques publiques.

Un contrat est un engagement par lequel des agents économiques définissent des obligations réciproques en vue de la réalisation d'une transaction. Une transaction est donc un transfert de biens ou de services entre deux ou plusieurs individus ou entités. La réalisation de ce transfert implique des coûts qualifiés de coûts de transaction. Il s'agit de l'ensemble des coûts associés à la mise en place et au suivi de l'exécution d'un accord. Coase (1937) met en relief le problème des coûts de transaction avec son article « The Nature of the Firm », en montrant que le recours au marché, c'est-à-dire la coordination par les prix, engendre des coûts. Il fonde son analyse sur l'opposition entre deux formes de coordination, le marché et la hiérarchie. La coordination par la firme passe par l'exercice d'un pouvoir d'autorité. Les coûts de transaction sont alors les coûts liés à la découverte des prix adéquats ainsi que les coûts de négociation et de conclusion de contrats.

Williamson (1985, 1996, 1999) explique en quoi la nature diverse des transactions les prédispose à l'intégration ou à l'organisation décentralisée du marché. L'efficacité organisationnelle ne peut se concevoir de manière absolue, mais par référence à un type déterminé de transaction. Williamson (1985) définit les coûts de transaction comme la somme des coûts *ex-ante* d'établissement du contrat (coûts de rédaction, de négociation, et de garantie d'un accord) et des coûts *ex-post* d'administration des contrats (coûts générés par l'application de clauses inadaptées qui éloignent le contrat de son but initial, coûts de marchandages occasionnés lors de corrections des divergences, coûts de fonctionnement des structures de gouvernance prévues pour

résoudre les conflits, coûts d'établissement d'engagements sûrs, et coûts de suivi et contrôle).

Notre analyse à travers la théorie des coûts de transaction se focalise sur les coûts liés aux politiques agri-environnementales. En effet, la mise en place d'une politique agri-environnementale implique plusieurs acteurs et engendre des contrats pour l'internalisation des effets externes. Cependant, ces contrats se nouent dans un cadre institutionnel dont le rôle est aussi déterminant pour la mise en application des mesures. En effet, dans le domaine de l'environnement, nous sommes souvent en présence de biens dont l'échange ne s'opère pas sur un marché ou dont leur production ne relève pas d'une firme, du fait de l'importance des défaillances du marché. En conséquence, le rôle de l'action publique y est déterminant pour mettre en place des mesures de protection de l'environnement. Aussi, les politiques environnementales s'opèrent-elles en général dans un cadre institutionnel très dense.

Par institutions, il faut comprendre les règles mises en place pour faciliter l'échange. Pour North (1990), l'environnement institutionnel détermine la structure incitative d'une économie, dans le sens où il façonne les normes de comportement et constitue en même temps un système de contraintes à travers des règles formelles (droits de propriété, réglementation, ordre institutionnel, système politique, etc.) et des règles informelles (coutume, culture, etc.). Dans le même ordre d'idée, Ménard (2000) considère que les institutions « résultent du couplage d'un ensemble de règles et de normes délimitant les conditions dans lesquelles les transferts de droits d'usage peuvent avoir lieu, et d'un ensemble de supports permettant la mise en œuvre de ces règles » (p. 190).

Les politiques environnementales relèvent de l'administration publique à la fois au niveau national et au niveau européen. Par exemple, les mesures agri-environnementales de la Commission Européenne ont des applications différentes en raison des institutions propres à chaque pays membre.

D'une manière générale, deux composantes majeures apparaissent dans les coûts de transaction relevant de politiques publiques : les coûts de coordination et le risque¹ lié au fait qu'une des parties se dérobe de ses responsabilités (Clemons, Reddi, & Row, 1993). Les coûts de coordination sont, par exemple, ceux liés à la recherche et/ou l'échange d'informations entre les contractants. Les autres coûts

mentionnés sont ceux relatifs aux différents contrôles pour minimiser les risques de comportements opportunistes. Mais la mesure des coûts de transaction reste toujours une question essentielle. Alors que pour certains la mesure des coûts de transaction est seulement un outil parmi d'autres permettant d'ajuster au mieux l'intervention publique, sans en remettre en cause ni l'intérêt ni le mode d'action (McCann et al., 2005; Merrien, 1999), pour les tenants de la Nouvelle Gestion Publique, leur importance justifie pleinement de mettre en place des procédures contractuelles ou semi contractuelles (contrats de prestation) qui doivent remplacer les procédures hiérarchisées à la fois entre les directions ou services de l'administration et les agences. Dans cette optique, le fait que les agences publiques ou privées rivalisent pour obtenir des commandes du pouvoir politique ou de l'administration garantit l'efficacité du service en minimisant les coûts de transaction. Pour d'autres qui ont effectivement mesuré le niveau de transaction, leur appréciation est plus nuancée. Ainsi, pour Lacasse (1993), la sous-traitance de services précis faisant appel à des techniques simples (enlèvement d'ordures, entretien de bâtiment, etc.) produit des économies substantielles alors que la sous-traitance de services complexes (services informatiques, suivi d'une politique, etc.) peut avoir des effets négatifs à long terme si elle se traduit par une perte d'expertise et donc par une réduction de la capacité d'adaptation et d'organisation. Il rejoint les analyses de Williamson (1975) pour qui le marché n'est la meilleure solution que dans certaines conditions, qu'il importe d'identifier pour rendre la politique la plus efficace et efficiente possible.

Leur identification et leur mesure est donc particulièrement stratégique dans le cadre d'une évaluation, notamment des politiques environnementales mettant en jeu de nombreux acteurs (l'environnement étant par nature un enjeu transversal) car cela permet d'objectiver les termes du débat sur l'efficacité des politiques. Ainsi, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reconnaît que

les coûts de transaction liés aux politiques locales (CTPL) font nécessairement partie du processus et ne représentent pas à proprement parler une perte. Cependant, pour un résultat donné, il est toujours bon de chercher à réduire les CTPL encourus dans le secteur agricole, pour faire un meilleur usage des fonds publics et réduire au minimum un des éléments de coût du programme considéré. (Organisation de coopération et de développement économiques, 2007a, p. 45)

VERS LA MISE EN ŒUVRE D'UN OUTIL OPÉRATIONNEL DE MESURE DES COÛTS DE TRANSACTION DANS LES POLITIQUES AGRI-ENVIRONNEMENTALES

En suivant l'analyse de Williamson (1985), les facteurs habituels accroissant les coûts de transaction se retrouvent dans le cas des politiques en général (Jobin, 2008) et agri-environnementales en particulier (Hagedorn, Arzt, & Peters, 2002). Les attributs des transactions sont :

- *La spécificité des actifs*, attribut essentiel de la transaction : les agents concernés par une transaction engagent des actifs physiques. Plus un actif est spécifique, plus il est coûteux de le redéployer, c'est-à-dire de l'utiliser pour des transactions alternatives. Dans les politiques environnementales, des actifs (matériels, humains, etc.) peuvent être qualifiés de spécifiques s'ils sont indispensables pour réaliser l'action à finalité environnementale et s'ils sont non réutilisables (ou du moins faiblement utilisables) dans l'activité agricole habituelle. Ainsi, une épareuse, engin uniquement conçu pour l'entretien des haies, peut être considérée comme spécifique (car faiblement utilisable ou redéployable à d'autres fins sauf l'entretien de talus), à l'inverse d'une tronçonneuse ou d'un tracteur dont l'utilisation par les agriculteurs est fréquente.
- *La fréquence des transactions* : elle peut être unique, occasionnelle, ou récurrente. La fréquence des transactions peut avoir des effets variables selon les contextes territoriaux et les types de mesure. Dans certains cas, une mesure agri-environnementale qui se renouvelle peut générer d'importants coûts de transaction si, par exemple, les acteurs changent périodiquement. L'administration qui gère les politiques est tenue de vérifier chaque année la liste des nouveaux arrivants et des sortants, ainsi que des renouvellements. C'est donc un processus répétitif avec les coûts inhérents. Dans d'autres situations, l'importance financière des aides incite les agriculteurs à ne pas tricher afin de ne pas risquer de perdre un soutien indispensable à l'équilibre financier de leur exploitation.
- *L'incertitude liée à la transaction* : elle est liée à l'offre et à la demande de biens et services dans une politique agri-environnementale. Pour Hagedorn et al. (2002), les agriculteurs et les autorités publiques ne peuvent pas connaître très

précisément quand et comment certains problèmes environnementaux pourraient surgir, ainsi que leurs impacts et les effets de la politique sur le problème environnemental. L'incertitude est aussi liée au risque qu'un partenaire ne tienne pas ses engagements.

La mesure des coûts de transaction à travers leurs attributs peut aussi donner une indication des dépenses occasionnées par une transaction, la diversité des acteurs représentant un élément explicatif important du niveau des coûts de transaction.

Catégories d'agents et types de coûts de transaction associés dans les politiques agri-environnementales

La mise en œuvre des politiques agri-environnementales implique divers agents économiques. Ils peuvent être regroupés, dans le cas de la France, en trois grandes catégories : des agents publics ou parapublics, des agents représentant des intérêts particuliers, et des agents privés.

La première catégorie comprend : (a) les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement et leurs services déconcentrés au niveau régional et départemental.² Ils sont en général à l'origine de la conception des politiques nationales et la mise en œuvre de politiques européennes; (b) les établissements publics chargés des paiements relatifs à la politique;³ (c) les chambres consulaires qui font du lobbying auprès des pouvoirs publics; et (d) et les collectivités locales qui peuvent apporter un complément au dispositif (établissement public de coopération intercommunale, parcs naturels régionaux, etc.).

La seconde catégorie comprend des agents représentant des intérêts particuliers : d'une part, le syndicalisme agricole et, d'autre part, les associations de protection de l'environnement, celles des consommateurs, et ainsi de suite. Enfin, une troisième catégorie d'agents regroupe les agents individuels : entreprises en amont (intrants agricoles) et en aval (industries agroalimentaires), mais aussi, et surtout, les agriculteurs qui sont les opérateurs concrets de l'application des politiques agri-environnementales.

Selon leur degré d'implication dans la politique agri-environnementale, chacun des agents précédemment identifiés supporte des coûts que l'on peut différencier en deux catégories : les coûts de transaction publics, pour les agents publics ou parapublics, et les coûts de transac-

tion privés pour les syndicats, les associations, les entreprises, et les agriculteurs. Ainsi, en adaptant la typologie des coûts de transaction proposée par McCann et al. (2005) et l'OCDE (2007b), nous pouvons mettre en évidence les principaux coûts résultant d'une politique environnementale. Reprenant la classification proposée par l'OCDE (2007a), trois types principaux de coûts de transaction peuvent concerner les politiques agricoles : les coûts liés à la conception, la mise en œuvre (exécution, suivi) et l'évaluation-contrôle. De manière théorique, nous estimons qu'une politique environnementale commence d'abord par la conception d'un dispositif. Ce travail incombe, en général, à l'administration publique. Ainsi, l'estimation des coûts peut être un budget alloué à cet effet. Ce montant peut être fixé et remis aux services administratifs des ministères concernés pour exécuter le travail demandé. Ensuite, suit l'adaptation de ce dispositif au niveau local (e.g., dans chaque région); les coûts comprennent alors l'ensemble des frais occasionnés par les différents agents publics ou privés pour les déplacements, les concertations, l'embauche de personnel, et ainsi de suite. Il en est de même pour l'information de la politique agri-environnementale auprès des agriculteurs, où il faut considérer en particulier les frais des réunions. Des négociations étant aussi nécessaires pour la contractualisation, les coûts sont le temps passé pour chaque dossier, estimable par le coût horaire de travail. Pour l'agriculteur, il faut prendre aussi en compte le coût d'opportunité par rapport à son travail. En effet, le temps consacré pour préparer le contrat (temps pour la négociation ou la recherche de l'information) entre en concurrence avec le temps consacré par l'agriculteur à la production agricole. L'agriculteur fera l'arbitrage entre ce qu'il gagne et ce qu'il perd en utilisant ce temps soit pour l'application de la politique agri-environnementale, soit pour une autre activité rémunérée.

Enfin, les autres coûts de mise en œuvre des politiques environnementales sont ceux liés au suivi des contrats signés et au contrôle des activités. Le suivi et le contrôle impliquent des frais de déplacement sur les exploitations et du temps pour retravailler sur certains dossiers. Ce temps est aussi estimable en multipliant le nombre d'heures travaillées dans cette rubrique par le coût horaire de travail. A ce niveau, si les agriculteurs sont amenés à faire des investissements spécifiques dans le cadre de l'exécution du contrat, ces montants constituent un bon indicateur de leurs coûts de transaction. Un autre aspect à prendre en compte est le coût de règlement des litiges entre contractants : coût en heures de travail, honoraires d'avocats s'il y a lieu, et montant des sanctions financières supportées par l'un des agents impliqués.

Les mesures des coûts de transaction, telles que définies, requièrent une disponibilité approfondie de données. Il n'est pas évident de collecter aisément, pour chaque point, les informations nécessaires pour estimer chaque coût à chaque niveau. Il est, en revanche, possible d'estimer des indicateurs (qualitatifs ou quantitatifs) permettant d'approcher le niveau des coûts de transaction.

Des indicateurs des coûts de transaction permettant une opérationnalisation de la théorie des coûts de transaction

La difficulté de mesure directe des coûts de transaction d'une politique agri-environnementale nous conduit à rechercher des indicateurs indirects (ou *proxies*) des coûts de transactions générés par l'application des mesures agri-environnementales. Pour chacun des agents publics et privés ci-dessus cités, nous proposons les indicateurs suivants dans le tableau 1.

Dans le tableau 1, nous proposons plusieurs indicateurs pour les différents coûts de transaction et qui ne sont pas nécessairement exclusifs d'une case à une autre. Par exemple, un indicateur tel que le nombre d'employés affectés à une tâche donnée paraît pertinent pour les agents publics ou parapublics. Ce dernier peut permettre ensuite d'estimer le montant total des salaires versés pour cette partie, si on connaît bien le nombre de mois passés par chaque employé sur ce travail. Il est également possible de prendre en compte le nombre de réunions organisées par ces structures pour la conception, l'adaptation, ou l'information sur le programme environnemental. D'autres mesures font référence au nombre de sessions de formation organisées pour les agriculteurs ou le nombre d'agriculteurs effectivement informés. Ces indicateurs valent aussi bien pour les agents publics que pour les privés. La négociation et la mise au point du contrat individuel peuvent être captées par le nombre des réunions, ou celui des procédures d'harmonisation réalisées par l'administration et notamment par le nombre de contrats signés au début du projet. Un faible nombre de contrats peut indiquer soit que l'information auprès des agriculteurs n'a pas été adéquate, soit que les négociations ont été difficiles, ou encore que le coût d'opportunité pour les agriculteurs est élevé.

Quant au suivi des contrats, nous prenons en compte un des attributs des transactions, à savoir leur fréquence. En effet, la signature de nouveaux contrats, leur renouvellement ou la fin des contrats occasionnent des coûts. Le nombre de ces flux peut ainsi être connu, et dans le cas contraire, il faudrait considérer le nombre des employés

Tableau 1
Coûts de transaction associés aux politiques agri-environnementales en France : indicateurs envisageables

Agents supportant les coûts de transaction	Agents publics ou parapublics		Agents parapublics	Agents représentant des intérêts particuliers	Agents privés		
	Ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement (services centraux et déconcentrés)	Collectivités locales et organismes apparentés	Etablissements publics en charge du versement des soutiens publics aux bénéficiaires (CNASEA, ^a ONIGC ^b)	Services développement des chambres d'agriculture des ADASEA ^c et des centres de gestion	Syndicalisme agricole consommateur	Associations porteuses d'enjeux (e.g., environnement, en amont et en aval)	Agriculteurs
Conception initiale du dispositif	1, 12	13	11, 12	13	13		
Conception et réalisation du dispositif au niveau local	1, 12	11, 13	11, 12	11, 12	13	13	13
Information sur le dispositif auprès du public cible	14, 15	14, 15	14, 15	14, 15	14, 15	14, 15	14, 15 13
Négociation et mise au point du contrat individuel	11, 12	11, 13	16, 17	16, 17	13	13	13 13, 16, 17
Suivi quotidien du contrat	11, 18		11, 18	11, 18	11, 18	11, 18	18, 112
Contrôle/règlement des litiges	19, 110		19, 110				19, 110, 111

Notes. Les opérations s'enchaînent généralement depuis la conception initiale du dispositif (première ligne) jusqu'aux contrôles/règlement des litiges (sixième ligne) mais ce n'est pas toujours le cas.

^aCNASEA : Centre national d'adaptation des structures d'exploitations agricoles. ^bONIGC : Office national interprofessionnel des grandes cultures. ^cADASEA : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

11 : Nombre d'employés affectés à ce travail. 12 : Nombre de réunions organisées pour ce travail. 13 : Nombre de participations à des réunions de travail. 14 : Nombre de sessions de formation organisées. 15 : Nombre d'agriculteurs informés. 16 : Nombre de procédures d'harmonisation des dossiers. 17 : Nombre de contrats signés au début du projet. 18 : Nombre de nouveaux contrats/an ou nombre de contrats renouvelés par an ou encore nombre de contrats finis par an. 19 : Nombre de contrôles. 110 : Nombre de litiges. 111 : Montant des sanctions financières. 112 : Montant des investissements faits dans le cadre du contrat.

dévolus à ce travail. Un indicateur qui mesure la spécificité des actifs chez l'agriculteur est le montant des investissements réalisés pour ces contrats. Enfin, dans la rubrique contrôle⁴ et règlement des litiges, il est souhaitable d'estimer le nombre de contrôles effectués par an, par exemple, ainsi que le nombre de litiges opposants les contractants. Le montant des sanctions subies par l'agriculteur peut être aussi un indicateur de référence.

Il faut souligner que les différents coûts de transaction peuvent être supportés soit par les structures nationales, soit par leurs représentations au niveau local ou les deux à la fois. Les procédures de conception et de réalisation des politiques ne sont pas non plus standards et chacune d'elles peut nécessiter des étapes plus ou moins différentes que celles que nous proposons.

Chaque type de coût de transaction peut être probablement estimé de différentes manières. Les indicateurs proposés ne sont donc pas exhaustifs et peuvent être complétés d'une manière ou d'une autre. Par ailleurs, l'inconvénient de l'utilisation d'indicateurs est qu'il n'est pas possible d'agrèger ou de sommer les différents indicateurs, qui sont souvent de nature très différente. La démarche reste donc essentiellement de nature qualitative. Elle peut donner néanmoins des indications très précieuses sur l'efficacité comparée de différentes politiques en matière de coûts de transaction.

Pour illustrer notre méthode, dans la section suivante, nous nous proposons de regarder les cas de deux politiques environnementales, à savoir la prime à l'herbe et le contrat territorial d'exploitation (CTE).

DES COÛTS DE TRANSACTION NETTEMENT DIFFÉRENCIÉS EN FONCTION DE LA NATURE SECTORIELLE OU TERRITORIALE DES POLITIQUES ET DE LA PHASE DE PROGRAMMATION

Dans cette section, nous mettons en exergue deux politiques agri-environnementales mises en œuvre en France au début des années 2000, la prime à l'herbe et le contrat territorial d'exploitation ou CTE. La première est une politique sectorielle dont le démarrage a nécessité des négociations diverses entre les institutions concernées. La deuxième politique affichait des objectifs territoriaux. Dès lors, leur mise en œuvre implique des coûts de transaction différents.

Les principales caractéristiques de la prime à l'herbe

La prime à l'herbe, ou prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), a été instaurée au niveau national en 1993, dans

le cadre du volet d'accompagnement national de la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, datant de mai 1992. Elle vise la limitation de la densité du cheptel et le maintien des systèmes extensifs. L'agriculteur s'engage pour 5 ans à respecter certaines pratiques de gestion de l'espace : entretien des prairies, chargement entre 0,3 et 1,4 unité gros bétail (UGB⁵) par hectare, fertilisation limitée. La prime à l'herbe a touché près de la moitié des prairies françaises, essentiellement dans les grands massifs montagneux et l'Ouest de la France. 50 % des bénéficiaires sont situés dans le Massif central. La prime à l'herbe a été remplacée depuis 2003 par la prime herbagère agroenvironnementale qui reste dans la même logique, avec un renforcement des exigences environnementales.

Les principales caractéristiques du contrat territorial d'exploitation

Le contrat territorial d'exploitation a été mis en place entre 1999 et 2002. Il constituait l'un des moyens privilégiés par les pouvoirs publics pour développer la multifonctionnalité de l'agriculture (combinaison de biens marchands et non marchands produits par l'agriculture). Il s'agissait d'un contrat individuel signé entre l'État et l'agriculteur sur la base d'un projet d'évolution de l'exploitation vers une agriculture durable. La durée du contrat était de 5 ans. Deux aspects étaient pris en compte : la fonction environnementale et la fonction économique et sociale (investissements, installation, emploi).

Avant leur suspension en août 2002, on comptait environ 40 000 CTE validés par les pouvoirs publics (avec de très fortes disparités selon les départements).

Des coûts de transaction privés et publics relativement élevés pour la conception des deux dispositifs

La prime à l'herbe est cofinancée par le niveau national (ministère de l'Agriculture) et le niveau européen (Union européenne). Sa conception est donc le fruit d'un compromis entre ces deux niveaux. La prime à l'herbe a connu deux exercices, le premier de 1993 à 1998 et le second de 1998 à 2003, avec un renforcement des exigences environnementales, à la demande de la Commission européenne (faisant partie du pouvoir exécutif au niveau de l'Union européenne). Lors de la deuxième génération de mesures agri-environnementales, prévue pour la période 1998–2003, la France a rencontré certaines difficultés pour défendre devant la Commission européenne le système de la prime à l'herbe en raison de la faiblesse de ses effets

supposés sur l'environnement et de ses conséquences jugés néfastes sur l'agrandissement des exploitations. De longues négociations ont abouti à l'introduction d'exigences environnementales supplémentaires (notamment la limitation de la fertilisation azotée prévue dans le décret no. 98-196 du 20 mars 1998). On peut les qualifier de « coûts de transaction institutionnels » de négociation et de coordination.

Toujours pour la prime à l'herbe, au niveau national, les coûts de conception du dispositif ont été assez élevés. Ces coûts ont été partagés par les Organisations Professionnelles Agricoles et le ministère de l'Agriculture. Deux paramètres importants ont focalisé l'attention lors des négociations entre l'État et les représentants du lobby agricole. Ces seuils reposent sur le rapport entre le nombre d'animaux présents sur l'exploitation (exprimé en unités gros bétail ou UGB) et la surface de l'exploitation. Le seuil maximal pour bénéficier de la prime à l'herbe correspond à un taux de 1,4 UGB/ha de superficie fourragère. Ce taux ne résulte pas vraiment d'un calcul scientifique précis, même s'il repose sur la mobilisation d'experts scientifiques. En fait, le chiffre de 1,4 UGB/ha résulte d'un compromis politique entre l'État, les lobbies agricoles, et la Commission européenne. Il en va de même du seuil inférieur pour bénéficier de la prime à l'herbe à son niveau minimum par hectare. Ce seuil est fixé à 0,6 UGB/ha. Ce critère a parfois été jugé simpliste, mais il présente l'avantage d'être relativement synthétique et de limiter les coûts de transaction, lors de la présentation du dispositif aux agriculteurs et lors des contrôles.

Lors de sa mise en œuvre en 1999, le CTE a été présenté par le ministère de l'Agriculture comme un programme territorialisé.

L'élaboration des CTE s'est déroulée en deux temps. La première phase a correspondu à un exercice de préfiguration dans 80 départements de juillet 1998 à janvier 1999, l'un des objectifs étant de recenser les principales mesures proposées par les acteurs infra-nationaux. Cette étape s'est traduite par une démarche ascendante et a mobilisé les différents partenaires agricoles de l'échelon local aux instances nationales. La deuxième étape importante dans la mise en œuvre des CTE (outre le vote de la loi d'orientation agricole en mai 1999) a été leur nécessaire adaptation au Règlement Développement Rural européen de juin 1999 pour des raisons juridiques (respect du droit européen) et financières (existence de co-financements communautaires). A l'automne 1999 sont alors parus les textes réglementaires de mise en œuvre des CTE qui intègrent les acquis et contraintes des deux étapes successives. Le CTE était porté par le gouvernement de

l'époque mais a été assez mal accueilli par les agriculteurs et leurs lobbies. En effet, en introduisant un compromis entre des objectifs sectoriels agricoles et des objectifs territoriaux, il ne répondait pas aux attentes sectorielles des syndicalistes agricoles. Les lobbies agricoles n'ont pas réellement soutenu l'émergence du CTE, avec des nuances selon leur orientation idéologique. Un accord a été trouvé avec le lobby des jeunes agriculteurs qui a soutenu temporairement le CTE, mais les réticences des autres lobbies agricoles ont provoqué d'importants coûts de transaction (Brun, 2006). L'administration centrale du ministère de l'Agriculture a finalement joué un rôle central dans la conception initiale du CTE, avec une opposition plus ou moins franche des lobbies agricoles, conduisant à l'abandon du CTE lors du changement de gouvernement en France en 2002.

Les coûts liés à la mise en œuvre et au contrôle différenciés selon la nature généraliste ou territoriale du dispositif

Les coûts administratifs dans la mise en œuvre de la prime à l'herbe ont été principalement concentrés au niveau départemental. Il s'agit de coûts classiques « *d'enforcement* » d'une politique, relativement limités pour le premier exercice (1993). La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) a assuré au niveau de chaque département (subdivision administrative du territoire français) l'information et la présentation du dispositif auprès des agriculteurs, selon des procédures rodées limitant les coûts administratifs.

En complément, les techniciens des chambres départementales d'agriculture et ceux des syndicats agricoles majoritaires ont proposé aux agriculteurs de les accompagner pour remplir les dossiers de demande de subvention au titre de la prime à l'herbe. Cet accompagnement a été couplé avec celui concernant les aides aux grandes cultures et aux productions animales, afin d'optimiser le niveau de revenu de l'exploitant agricole entre les différentes aides publiques auxquelles il peut prétendre.

Au niveau départemental, la conception et réalisation de l'opération pour la prime à l'herbe a donné lieu à des coûts très faibles, dans la mesure où aucune formation particulière n'a été organisée. Les agriculteurs n'ont pas été surpris par le principe de fonctionnement de la prime à l'herbe parce qu'il est similaire aux autres primes à l'hectare. Aucun diagnostic de l'exploitation n'a été nécessaire pour toucher la prime à l'herbe. Cela a limité les coûts d'émargement au dispositif pour l'agriculteur.

Au contraire pour le CTE, la mise en place s'est traduite par l'existence de coûts de transaction importants à deux niveaux : l'information auprès du public cible et sa conception (diagnostic de territoire et diagnostic de l'exploitation agricole). Alors que l'information auprès du public cible est surtout supportée par les services administratifs départementaux, les autres niveaux sont surtout partagés par les organismes professionnels (chambres d'agriculture et associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles ou ADASEA). Dans certains départements, les lobbies agricoles se sont particulièrement opposés au CTE, conduisant à une très faible signature de contrats par les agriculteurs du département.

Concernant la prime à l'herbe, la DDAF a été accompagnée dans sa tâche de contrôle de la bonne exécution des travaux par l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC).⁶ Une grille d'évaluation a été réalisée par chaque DDAF. Le décret no. 98-196 (du 20 mars 1998) instituant la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (ou prime à l'herbe) précise dans son article 5 : « Dans chaque département, un arrêté préfectoral définit, pour chaque région agricole homogène, un secteur de référence des conditions d'entretien correspondant aux usages locaux ». Le référentiel de contrôle s'est appuyé sur des critères quantitatifs, qui sont relativement simples à estimer pour les agents en charge du contrôle (surface entretenue, taux de chargement, aspect visuel de l'entretien des prairies), limitant ainsi les coûts de transaction liés au contrôle. Lors des contrôles administratifs de la prime à l'herbe, de nombreux agriculteurs se sont vus pénalisés car ils avaient transformé certaines prairies permanentes en cultures non pérennes ou parce qu'ils n'avaient pas correctement entretenu les haies, points d'eau, et fossés. Ces contrôles ont participé à la prise de conscience progressive de la part des agriculteurs en ce qui concerne les exigences environnementales de la prime (Braunogué, Dobremez, Cozic, Thiebaud, & Ernoult, 2001).

Pour le CTE, les coûts de contrôle ont été au contraire très importants en raison de la diversité des aspects à contrôler (diagnostic d'exploitation, différentes mesures relatives aux aspects environnementaux, sociaux, et territoriaux). Le CTE comprenait en effet un catalogue important de mesures dans chaque département (2 650 mesures pour l'ensemble du territoire français). Les coûts de transaction liés au contrôle ont donc été très importants pour le CTE.

Pour le CTE et la prime à l'herbe, le non-respect des conditions n'entraîne que le remboursement de la subvention accordée. La sanction

étant faible, l'effort des agriculteurs est aussi faible pour appliquer les mesures, comme le montre Delvaux, Henry de Frahan, Dupraz, et Vermersch (1999) concernant le faible niveau d'adoption des mesures agri-environnementales dans la Région Wallonne (Belgique),

Synthèse de l'ensemble des coûts de transaction pour les deux dispositifs étudiés

L'ensemble des observations précédentes a permis d'apprécier l'importance relative des différents coûts de transaction impliqués par la prime à l'herbe et le CTE, selon la grille de lecture et les indicateurs proposés ci-dessous. En raison du caractère très hétérogène de l'information mobilisable, chaque catégorie de coût de transaction a été appréciée selon une échelle synthétique (de 0 à +++). La valeur 0 est attribuée lorsque l'opérateur concerné n'est pas impliqué dans la tâche considérée. Certains indicateurs, notamment ceux liés aux effectifs affectés à telle ou telle tâche, ont été évalués sur la base d'une clé de répartition estimée de la part des différentes tâches.

Pour la prime à l'herbe, le tableau 2 met en évidence qualitativement la répartition observée des différents types de coûts de transaction entre les différentes catégories d'agents. Il montre que ces coûts sont relativement concentrés sur certains types d'agents et certaines étapes de la mise en œuvre du dispositif.

Ainsi, la phase de mise en œuvre de la prime à l'herbe génère peu de coûts de transaction. Cela pourrait expliquer son succès en termes de taux de contractualisation et de pérennité : elle est reconduite depuis 15 ans avec peu d'évolution : la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) l'a remplacé depuis 2003. Notre travail ne permet pas de conclure quand aux effets d'aubaine possibles de la prime à l'herbe.

Pour le CTE, s'agissant d'une politique territoriale, sa mise en œuvre est variable selon la spécificité de chaque région. Aussi, proposons-nous d'explicitier l'importance et la nature des coûts de transaction qu'il suscite à partir de deux régions de taille comparable (4 départements). Les régions Auvergne et Bourgogne ont été retenues en raison du caractère très fouillé des rapports régionaux d'évaluation CTE sur la partie mise en œuvre de la politique publique. Elles comptent respectivement 1,3 et 1,6 millions d'habitants, 29 000 et 26 000 exploitations agricoles, dont respectivement 18 000 et 16 000 professionnelles, et une surface agricole utile (SAU) de 1,5 Mha et 1,8 Mha respectivement.

Tableau 2
Niveau des coûts de transaction pour la prime à l'herbe

Nature des agents économiques supportant les coûts de transaction	Agents publics ou parapublics				Agents représentant des intérêts individuels, collectifs, ou catégoriels	Acteurs privés
	Services administratifs centraux et dépendant des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement	Etablissements publics en charge du versement des soutiens publics aux bénéficiaires (CNASEA, ^a ONIGC ^b)	Services de développement des chambres d'agriculture des centres de gestion	Collectivités locales		
Conception initiale du dispositif	+++	Indisponible	+	0	+++	
Information sur la procédure auprès du public cible	+	+	+	0	0	Indisp.
Conception et réalisation du dispositif retenu au niveau départemental	++	++	0	0	++	0
Négociation et mise au point contrat individuel	+	+	+	0	0	0
Suivi/ surveillance/ contrôle	+	+	0	0	0	0

Notes: ^aCNASEA : Centre national d'adaptation des structures d'exploitations agricoles. ^bONIGC : Office national interprofessionnel des grandes cultures. ^cADASEA : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Tableau 3
Niveau des coûts de transaction liés au contrat territorial d'exploitation (CTE) en Auvergne

Nature des agents économiques supportant les coûts de transaction	Agents publics ou parapublics			Agents représentant des intérêts individuels, collectifs, ou catégoriels	Acteurs privés
	Services administratifs centraux et dépendant directement des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement	Établissements publics en charge du versement des soutiens publics aux bénéficiaires (CNASEA ^a et ONIGC ^b)	Services de développement des chambres d'agriculture des ADASEA ^c et des centres de gestion locales		
Conception initiale du dispositif	++	Indisp.	+	0	++
Information sur la procédure auprès du public cible	0	++ ^d	+++ ^e	0	+ ^f
Conception et réalisation du dispositif retenu (diagnostic territoire, agriculteur)	++ ^g	Indisp.	Indisp.	0	Indisp.
Négociation et mise au point contrat individuel	+	+ ^h	0	0	+
Suivi/surveillance/contrôle	++	+++	Indisp.	+	+

Notes: ^aCNASEA : Centre national d'adaptation des structures d'exploitations agricoles. ^bONIGC : Office national interprofessionnel des grandes cultures. ^cADASEA : Association départementale pour l'aménagement des exploitations agricoles. ^dfaible nombre (15 %) d'agriculteurs informés par chambres consulaires et ADASEA (ORÉADE-BRÈCHE, 2003, p. 81). ^enombre important (38 %) d'agriculteurs informés par chambres d'agriculture (ORÉADE-BRÈCHE, p. 81). ^fnombre réduit (11 %) d'agriculteurs informés par syndicalisme (ORÉADE-BRÈCHE, p. 81). ^gpas de diagnostic de territoire, 2 754 contrats individuels signés, 74 contrats-types dont 15 territorialisés. ^hparticipation ADASEA aux sessions harmonisation des procédures. ⁱparticipation très variable aux Commissions Départementales d'Orientation de l'Agriculture (GDOA).

Tableau 4. Niveau des coûts de transaction liés au contrat territorial d'exploitation (CTE) en Bourgogne

Nature des agents économiques supportant les coûts de transaction	Agents publics ou parapublics		Agents représentant des intérêts individuels, collectifs, ou catégoriels		Acteurs privés
	Services administratifs centraux et déconcentrés dépendant des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement	Etablissements publics en charge du versement des soutiens publics aux bénéficiaires (CNASEA, ^a ONIGC ^b)	Services de développement d'agriculture des ADASEA ^c et des centres de gestion locales	Associations porteuses d'enjeux (e.g., environnement, consommateur)	
Conception initiale du dispositif	+++ ^d	Indisp.	0	+++ ^e	Agriculteurs
Information sur la procédure auprès du public cible	0	+++ ^f	0	0	++ ^h
Conception et réalisation du dispositif retenu (diagnostic territoire, agriculteur)	+++ ⁱ	Indisp.	++ ^j	Indisp.	0
Négociation et mise au point contrat individuel	+	+ ^l	+ ^m	0	0
Suivi /surveillance/ contrôle	++	+++	Indisp.	+	0

Notes: ^aCNASEA : Centre national d'adaptation des structures d'exploitations agricoles. ^bONIGC : Office national interprofessionnel des grandes cultures. ^cADASEA : Association départementale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. ^dExistence d'un « comité d'orientation » et implication de la direction régionale de l'environnement (DIREN) (ACER-CAMPESTRE, 2003, pp. 39, 40). ^eImplication des Comités Cantonaux des Jeunes Agriculteurs (CCJA) pour la première trame de CTE-type (ACER-CAMPESTRE, p. 41). ^fSessions de formation collective et création de postes spécifiques (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ^gOrganisation de journées d'information par Petite Région Agricole (PRA) par les Chambres départementales (ACER-CAMPESTRE, p. 43) et sessions de formation collective dans certains centres de gestion. ^hPromotion de « contrats-types » filière notamment pour mesures agroenvironnementales (MAE) relationnelles (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ⁱPeu de diagnostics de territoire sauf dans la Nièvre (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ^j1 777 contrats individuels signés, 88 contrats-types dont 36 « territorialisés », implications de certains établissements d'enseignement dans diagnostic (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ^kImmobilisation du Parc Naturel Régional (PNR) Morvan pour expertise (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ^lMobilisation du Conseil Supérieur de la Pêche pour expertise (ACER-CAMPESTRE, p. 44). ^mParticipation ADASEA aux sessions harmonisation des procédures. ⁿParticipation du PNR Morvan dans la Nièvre.

En partant des tableaux 3 et 4, nous observons une relative hétérogénéité entre les deux régions. Globalement, le niveau des coûts de transaction apparaît plus élevé en Bourgogne qu'en Auvergne. Le caractère plus « territorialisé » du dispositif (comme en atteste la plus grande part de « CTE territorialisé » par rapport au nombre total de contrats individuels signés) pourrait expliquer, en partie sans doute, ces différences. De plus, les coûts impliquent une plus grande diversité d'acteurs économiques en Bourgogne (collectivités locales, syndicalisme, agro-alimentaire notamment). Par exemple, les syndicats agricoles, notamment dans le département de Saône et Loire se sont impliqués pour la première trame de CTE types par territoire. Certaines coopératives bourguignonnes se sont également investies dans la promotion de contrats-types spécifiques.

Ces constats réalisés à partir d'une lecture détaillée des rapports d'évaluation appellent les commentaires suivants.

Premièrement, même s'il paraît acquis que les coûts de transaction sont initialement plus élevés pour une politique à dimension territoriale comme le CTE, leur amortissement dans le temps est indispensable à prendre en compte pour juger de leur intérêt et *a fortiori* de leur efficacité.

Deuxièmement, les coûts de transaction de ce type de politique sont partagés par un nombre plus important, plus ou moins diversifié et différencié selon les contextes régionaux ou locaux d'agents économiques. De ce fait, leur pérennité et leur efficacité différentes peuvent trouver leurs origines dans ce constat. En effet, l'implication des collectivités locales peut représenter tour à tour un atout pour adapter les politiques au contexte local ou bien un frein (notamment pour maîtriser les circuits de financement⁷). De façon analogue, l'implication des industries agro-alimentaires elles-mêmes plus ou moins intégrées à l'amont (fourniture d'intrants) peut aussi constituer un atout ou bien un handicap, ces acteurs de l'amont pouvant chercher à limiter l'adoption de certaines pratiques agro-environnementales trop défavorables à l'achat d'intrants (une partie importante de leur chiffre d'affaires étant liée à ces achats).

En Bourgogne, d'autres acteurs, comme le conseil supérieur de la pêche ont même été sollicités pour des expertises ponctuelles de certains dossiers individuels. Il apparaît que le nombre de CTE signés est plus important en Bourgogne qu'en Auvergne. Il n'est pas possible de tirer des généralités de ces deux régions, mais il apparaît que dans

la région où les coûts de transaction ont été les plus importants, un plus grand nombre de CTE a été signé.

Les estimations des coûts de gestion administrative du CTE tendent à montrer qu'ils sont largement supérieurs à ceux des mesures plus sectorielles comme la prime à l'herbe (Kephaliacos & Robin, 2004; SOFRECO, 2003). Ainsi, Sofreco (2003) a-t-il estimé le temps moyen par dossier au niveau des services administratifs centraux, déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture ainsi que dans ceux des établissements publics et des chambres consulaires : le pourcentage de ces « frais de gestion » sur le montant total déboursé a été estimé à environ 5 % pour le CTE contre seulement 1 % pour des mesures généralistes comme la prime à l'herbe. Toutefois, ces estimations restent assez indicatives et ne tiennent pas compte des coûts de transaction d'un certain nombre d'autres partenaires habituels des politiques territoriales (collectivités locales, associations, secteurs aval et amont notamment).

L'analyse menée montre une certaine importance des coûts de transaction dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales étudiées (prime à l'herbe et CTE). Cela se justifie par la nature de la transaction entre les acteurs. En effet, il ne s'agit pas d'un contrat classique de marché, mais d'une subordination successive de contrats : entre la Commission Européenne et la France, l'administration publique française et les organisations diverses, et ainsi de suite, jusqu'aux agriculteurs qui appliquent ces politiques. La position de la Nouvelle Gestion Publique visant à favoriser la mise en concurrence peut se comprendre dans ce type de contractualisation. Mais la relation hiérarchique peut être aussi efficace en termes de gestion des coûts de transaction *ex-post* (conséquence d'une rupture de contrats) et des comportements opportunistes tout au long de la chaîne hiérarchique. Cela n'est possible que si l'administration est elle-même efficace dans son propre fonctionnement.

CONCLUSION

L'analyse et les tentatives de quantification des différentes formes de coûts de transaction montrent l'importance d'en tenir compte dans les démarches d'évaluation des politiques. En effet, ils peuvent représenter des sommes importantes tant en coûts administratifs réels qu'en coûts d'opportunité. Il convient de souligner l'importance de la répartition des coûts de transaction, d'une part, entre agents publics et acteurs privés, et d'autre part, entre niveaux local, régional,

et national. En effet, la répartition des coûts de transaction entre ces diverses catégories conditionnent l'efficacité et l'acceptabilité de la politique. La mutualisation de coûts de transaction par certains acteurs publics ou parapublics est à même à la fois de diminuer le niveau de coût global mais également le niveau de coûts de transaction privés supportés les bénéficiaires. Nous retrouvons ici l'importance des corps intermédiaires (syndicats, chambres consulaires, etc.) pour la mise en œuvre des politiques publiques dans la société française : ces corps intermédiaires peuvent faciliter la mise en œuvre d'une politique ou au contraire l'entraver. Si un niveau de coûts de transaction jugé trop élevé est supporté par les acteurs privés, des possibilités de blocage peuvent apparaître. Cela a été le cas pour le CTE dans certains départements français.

Malgré les difficultés d'obtention d'estimations chiffrées précises, les résultats présentés dans cet article apportent plusieurs éclairages sur les coûts de transaction dans les politiques environnementales.

Tout d'abord, contrairement à ce que suggère l'opinion courante, les politiques « standardisées » peuvent présenter, durant certaines phases de leur cycle de vie, un niveau élevé de coûts de transaction. C'est le cas pour la prime à l'herbe dans sa phase de conception. Les coûts de transaction sont élevés dans les premières phases ou premières années. Mais lorsqu'on franchit ces périodes, ces coûts diminuent, d'où la reconduction relativement facile des politiques comme la prime à l'herbe (qui est pérennisée depuis 15 ans).

Les politiques dites « territorialisées », comme le CTE, présentent cependant un niveau de coûts de transaction globalement plus élevé. Ces coûts sont cependant de nature assez différente que dans le cas des politiques « standardisées », en raison de l'important effort d'apprentissage et de mobilisation collective impliqué par la nature territoriale de la politique.

Il faut insister sur le fait que les coûts associés aux politiques territoriales décroissent de façon assez variable et généralement plutôt lentement. L'investissement initial est en effet très élevé, alors que les coûts de gestion restent de niveau faible, une fois les mesures appropriées par les acteurs locaux. Une politique territoriale ne peut donc être efficace que si elle est mise en œuvre pendant une période suffisamment longue, au minimum de plusieurs années consécutives.

Par ailleurs, le niveau de coût de transaction des politiques territoriales présente des variations assez importantes en fonction des

régions. Les habitudes de coopération entre agriculteurs, et entre agriculteurs et administrations, présentent en effet une variabilité géographique considérable. Cet élément devrait être pris en compte dans la déclinaison locale de la mise en œuvre des politiques territoriales. Le niveau 1 de l'analyse de Williamson (1996), qui concerne les normes sociales, est particulièrement déterminant dans la capacité d'adoption de politiques nouvelles, surtout lorsqu'elles sont de nature territoriale. C'est ce qui permet de comprendre les grandes variations dans le succès des CTE, alors que la France se caractérise par un cadre institutionnel (niveau 2) plutôt homogène.

Ces premiers éléments d'estimation des coûts de transaction associés aux politiques environnementales en agriculture méritent naturellement des approfondissements importants. Toutefois, ils corroborent la validité de l'approche néo-institutionnelle dans l'analyse de l'efficacité des politiques publiques. Négliger l'estimation des coûts de transaction peut en effet conduire à fausser considérablement l'évaluation des impacts globaux des politiques.

En matière d'évaluation, beaucoup d'attention a été portée ces dernières années à la détermination des effets propres des politiques, en mobilisant des outils statistiques sophistiqués. Pour avoir une vision complète de l'évaluation des coûts et des bénéfices des politiques, il conviendrait de développer un travail de quantification des coûts engendrés pour l'ensemble des parties prenantes sur l'ensemble des aspects de leur mise en œuvre. Ainsi, une politique peut paraître très efficace par l'induction de comportements vertueux (e.g., en matière environnementale) mais comporter des coûts d'implémentation tels que les ressources totales qui lui sont affectées contrebalancent ces effets positifs et pourraient plus efficacement être utilisées d'une autre façon.

Il est donc important de poursuivre les travaux visant à apprécier l'amplitude des coûts de transaction liés aux politiques publiques. Il conviendrait notamment d'approfondir la comparaison de plusieurs types d'organisations institutionnelles (plus ou moins décentralisées) et de tenir compte de l'évolution temporelle de ces coûts, car ils peuvent différer fortement aux différents stades de la mise en œuvre des politiques considérées.

NOTES

1. Cela renvoie ici à l'hypothèse de l'opportunisme des agents économiques soulevée par Williamson (1996).

2. Directions régionales ou départementales de l'agriculture et de la forêt (DRAF, DDAF) et directions régionales de l'environnement (DIREN). Nous présentons la structure de l'administration française au moment de la mise en œuvre du contrat territorial d'exploitation (CTE) et de la prime à l'herbe. Il ne s'agit pas de la structure en place aujourd'hui, suite à plusieurs réformes visant à regrouper les services administratifs.
3. Lors de la mise en œuvre des CTE (1999-2003) et du deuxième exercice de la prime à l'herbe (1997-2002), il s'agissait notamment du Centre national d'adaptation des structures d'exploitations agricoles (CNA-SEA) et de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC). Ils ont maintenant fusionné pour former l'Agence de service et de paiement (ASP) en charge du versement des subventions aux agriculteurs.
4. Les contrôles font référence à l'incertitude sur les agents et en raison de leur opportunisme probable.
5. Unité utilisée en statistique agricole afin d'unifier les différentes catégories d'animaux d'élevage, et basée sur leurs besoins alimentaires.
6. La prime à l'herbe a été présentée par l'État aux éleveurs comme une prime symétrique à celles que recevaient les céréaliers pour les grandes cultures. En parallèle la prime à l'herbe a été défendue par les pouvoirs publics français auprès de la Commission européenne comme une politique agri-environnementale. La confusion a été entretenue par le Ministère de l'agriculture en faisant verser la prime à l'herbe par l'ONIGC.
7. Dans le cas des CTE, l'obligation de passer par les circuits financiers du CNASEA a représenté un frein puissant à l'implication des collectivités locales (celles-ci souhaitant financer directement les agriculteurs concernés pour des raisons de maîtrise et de lisibilité de leur propre action).

RÉFÉRENCES

- ACER CAMPESTRE. (2003, septembre). Rapport d'évaluation - Le CTE - Région Bourgogne.
- Brau-Nogué, C., Dobremez, L., Cozic, P., Thiebaud, F., & Ernoult, C. (2001) Impact de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs sur

les exploitations et leurs pratiques fourragères. *Fourrages*, No. 165, 23–43.

Brun, G. (2006). *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*. Paris : L'Harmattan.

Clemons, E.K., Reddi, S.P., & Row, M.C. (1993). The impact of information technology on the organisation of economic activity : the move to the middle hypothesis. *Journal of Management Information Systems*, 10(2), 9–35.

Coase, R.H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4, 386–405.

Delvaux, L., Henry de Frahan, B., Dupraz, P., & Vermersch, D. (1999, janvier–février). Adoption d'une MAE et consentement à recevoir des agriculteurs en région wallone. *Economie Rurale*, No. 249, 71–81.

Hagedorn, K., Arzt, K., & Peters, U. (2002). Institutional arrangements for environmental co-operatives : a conceptual framework. Dans K. Hagedorn (Éd.), *Environmental co-operation and institutional change : Theories and policies for European agriculture* (pp. 3–25). Cheltenham : Edward Elgar.

Jobin, D. (2008). A transaction cost-based approach to partnership performance evaluation. *Evaluation*, 14, 437–465.

Kephaliacos, C., & Robin, P. (2004). Implementing environmental quality standards via collective projects in the French CTE procedure. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 3, 2–10.

Lacasse, F. (1993). Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation : problématique et perspectives internationales. *Politiques et Management Public*, 11(2), 45–77.

McCann, L., Colby, B., Easter, K.W., Kasterine, A., & Kuperan, K.V. (2005). Transaction cost measurement for evaluating environmental policies. *Ecological Economics*, 52(4), 527–542.

Ménard, C. (2000, janvier–avril). Une nouvelle approche de l'agro-alimentaire : l'économie néo-institutionnelle. *Economie Rurale*, No. 255–256, 186–196.

- Ménard, C. (2003, septembre–décembre). Economie néo-institutionnelle et politique de la concurrence : le cas des formes hybrides. *Economie Rurale*, No. 277–278, 45–60.
- Ménard, C. (2004). The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160(3), 345–376.
- Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique. *Lien Social et Politiques*, No. 41, 95–103.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- ORÉADE-BRÈCHE. (2003, juillet). Rapport d'évaluation - Le CTE - Région Auvergne.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2007a). *Les coûts de mise en œuvre des politiques agricoles*. Paris : OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2007b). *Ciblage efficace des politiques agricoles : bonnes pratiques pour le développement et la mise en œuvre de politiques*. Paris : OCDE.
- Osborne, A., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA : Addison-Wesley.
- Piccioto, R., & Wiesner, E. (Éds.). (1998). *Evaluation and development : the institutional dimension*, New Brunswick, NJ : Transaction Publishers.
- Saint-Martin, D. (1998). The new managerialism and the policy influence of consultants in government. *Governance*, 3, 319–356.
- SOFRECO. (2003). Rapport d'évaluation du Contrat Territorial d'Exploitation. Synthèse générale. Paris : Auteur.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies : Analysis and antitrust implications*. New York : Free Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institution of capitalism*. New York : Free Press.

Williamson, O.E. (1996), *The mechanisms of governance*. New York : Oxford University Press.

Williamson, O.E. (1999). Public and private bureaucracies : A transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306–342.

Dominique Vollet, Ph.D., est habilité à diriger des recherches en sciences économiques, et est actuellement directeur de l'Unité Mixte de Recherches Métafort Cemagref-AgroParisTech-INRA-VetAgro-Sup à Clermont-Ferrand. Ses principaux axes de recherches concernent l'évaluation des politiques publiques et les modèles d'impact économique à un niveau régional.

Jean-Marc Callois, Ph.D., est responsable des politiques de formation au Conseil régional d'Auvergne, et il est chercheur associé en économie des espaces ruraux au Cemagref de Clermont-Ferrand. Ses principales thématiques de recherche concernent la mesure empirique des caractéristiques sociologiques et institutionnelles pertinentes pour le développement local, et l'étude des mécanismes de création ou de reprise d'entreprises.

Olivier Aznar, Ph.D., est chercheur en économie au Cemagref de Clermont-Ferrand et membre de l'Unité mixte de recherche Métafort. Ses travaux portent sur les services environnementaux dans les espaces ruraux à partir d'une approche d'économie des services.

Martin Yelkouni, Ph.D. en économie du développement, spécialisé en économie de l'environnement et gestion des ressources naturelles, est chargé d'études socio-économiques au Centre Francophone de Recherche Partenariale sur l'Assainissement, les Déchets et l'Environnement (CEFREPARE) à Lyon (France). Il est également professeur associé dans plusieurs structures universitaires et ses travaux de recherche portent sur le rôle des institutions dans la gestion durable des ressources naturelles dans les pays en développement.